



**RETSPOLITISK FORENING**

**www.retspolitik.dk**

**HØRINGSSVAR**

**Høring over lovudkast og betænkning om væbnede konflikter i udlandet.**

**UIBM-sagsnummer 2015-730-0840.**

**Høringsbrev af 8. april 2016.**

**1. Indledning.**

Foreningen skal indledningsvis bemærke, at udkastet til lovforslag er forstået således, at de i forslagens § 1 nr. 1 og 2 foreslåede bestemmelser alene skærper straffen for at lade sig hverve til terrorhandlinger omfattet af straffelovens §§ 114 og 114 a, når den hvervede er tilsluttet en væbnet styrke.

Selve deltagelsen i kamphandlinger for en væbnet styrke, er altså ikke omfattet af de foreslåede bestemmelser. Eksempelvis vil hvervning til deltagelse i kamphandlinger på kurdisk side i den væbnede konflikt med ISIL og andre i Syrien og Irak således falde udenfor, men vil efter omstændighederne være omfattet af strfl. § 114 g.

**2. Ad § 1 nr. 1 og 2.**

Foreningen finder, at det naturligvis skal være strafbart såvel at begå terrorhandlinger som at lade sig hverve til krigstjeneste i en væbnet styrke med henblik på at begå nogen af de i §§ 114 og 114a kriminaliserede handlinger eller som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

Hvorvidt personer, der har sådanne hensigter lader sig afskrække af strafskærper som de foreslåede er uvist, men næppe videre sandsynligt, såfremt der er tale om en radikaliserings med det formål at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a og derfor tilslutter sig fremmede væbnede styrker og deltager i disse kamphandlinger. Handlinger, der falder ind under de foreslåede strafskærper, er jo kriminaliseret i forvejen med en strafferamme på 6 år.

Det bemærkes i øvrigt, at det forekommer problematisk, at personer, der lader sig hverve til at udføre religiøs eller humanitær virksomhed for en væbnet styrke er omfattet af forslaget. Eksempelvis vil læger, sanitetspersonale og andre, der ikke udfører egentlige kamphandlinger i talrige tilfælde yde hjælp til civilbefolkningen i forbindelse med skader som følge af bl.a. bombninger. Bevismæssigt forekommer forslaget vanskeligt at håndtere. Næppe nogen af de utallige oprørsgrupper i Syrien og Irak udleverer fortegnelser over navnene på deltagere i styrkernes aktiviteter til en dansk anklagemyndighed. Bevisindsamling via telefonaflytning og anden overvågning forekommer illusorisk den moderne kommunikationsteknologi taget i betragtning, hvor det ofte vil bero på rene tilfældigheder, at myndighederne overhovedet bliver opmærksomme på, at radikaliserede er udrejst til Syrien, Irak eller andre områder, hvor der foregår væbnede konflikter.

Navnlige vil de foreslåede strafskærper om deltagelse i kamphandlinger være vanskelige at bevise, medmindre der opstilles en forhåndsformodning om, at personer, der har ladet sig hverve også på en eller anden måde deltager i krigshandlinger, jf. den meget brede definition i bemærkningerne til § 1 nr. 2. s. 46. Hvis praksis i håndhævelsen af denne bestemmelse tenderer mod opstilling af en sådan forhåndsformodning, må foreningen selvsagt tage stærkt afstand.

Såfremt Justitsministeriet vil fastholde en bestemmelse, der kriminaliserer tilslutning til væbnede styrker vil foreningen foreslå følgende affattelse af § 1 nr. 1 og 2:

”Er den pågældende tilsluttet en væbnet styrke med henblik på deltagelse i kamphandlinger, kan straffen stige til fængsel indtil 10 år.”

Sammenfattende om udkastet til lovforslag vedrørende disse bestemmelser udtaler foreningen sin stærke tvivl om effekten af de foreslåede strafskærpelser udover en ren symbolsk påpegning af det forkastelige i de kriminaliserede handlinger.

### **3. Ad § 1 nr. 3 § 114 i.**

I 2006 fandt Straffelovrådet (bet. 1474 2006) ikke, at der var behov for kriminalisering af donationer til ikke terrorrelaterede formål (skoler, hospitaler, moskeer m.m.) fra terrororganisationer eller grupper, såfremt midlerne var indsamlet fra lovligt erhvervet indkomst. Straffelovrådet anfører i den aktuelle betænkning (1559 2016), at PET har oplysninger, der indikerer ” at ”omvendt terrorfinansiering” kan forekomme, men at oplysningerne ikke indikerer, at det skulle forekomme i større omfang i Danmark”. Dette er også gengivet i forslagets bemærkninger s. 37.

Det anføres i de specielle bemærkninger til den foreslåede § 114i, at der kræves forsæt på tidspunktet for modtagelsen af ydelsen. Straffelovrådet beskriver i bet. 1559 2016 s. 228 forsætskravet som, at modtageren ”bevisligt havde forsæt med hensyn til, at støtten blev givet af en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger eller terrorlignende handlinger.” Hvis der ses bort fra mulige omgåelser, skal en modtager således vide, at donationen hidrører fra sådanne grupper eller sammenslutninger og på trods heraf modtage donationen.

Straffelovrådet har i betænkningen s. 227 beskrevet de mulige bevisvanskeligheder, der kan opstå, hvis den oprindelige donor søges sløret ved anvendelse af mellemlid. Tilsyneladende vil det herefter være straffrit, såfremt modtageren på tidspunktet for modtagelsen var i god tro, men på et senere tidspunkt erfarer, hvem den oprindelige donor er. Såfremt en donations ophavsmænd ønskes sløret, kan sammenslutninger eller grupper uden vanskeligheder benytte modeller, som har vist sig effektive på området for skatteunddragelser.

På baggrund heraf forekommer den antagelse, at sådanne donationer skulle medføre sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed for så vidt angår terrorrelaterede formål hos

modtagerne at være en ren spekulativ konstruktion uden anden begrundelse end en næsten manisk søgen efter selv den ringeste risiko for sympati for terrorister.

Selvom det teoretisk set kunne være tilfældet, virker en (ny)kriminalisering af selve modtagelsen af donationer besynderlig, da det område af helt lovlige formål, donationerne tænkes at omfatte, næppe udgør nogen alvorlig trussel som grobund for radikaliserede holdninger. I denne sammenhæng bemærkes, at det jo endnu ikke er kriminaliseret at udtrykke sympati for ekstreme islamiske holdninger, som de eksempelvis praktiseres i Saudi Arabien. En sådan bestemmelse forekommer endelig uforståelig i betragtning af, at ytringer, der alene udtrykker sympati for radikale islamiske holdninger, (indtil videre) er beskyttet af grundlovens § 77 og EMRK art. 10.

Hvis forslaget gennemføres, bør den helt uproportionale strafferamme på 6 år under alle omstændigheder begrænses til bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel i op til 6 måneder.

Bestemmelsen bør efter Retspolitisk Forenings opfattelse udgå af forslaget.

#### **4. Ad § 1 nr. 3 § 114j.**

Straffelovrådet afstår fra at udforme en eksakt lovbestemmelse (Bet. 1559 s. 171-188), men har valgt at udforme to modeller A og B for forbud mod indrejse og ophold i et konfliktområde. Begge modeller har Straffelovrådet selv grundigt kritiseret på en sådan måde, at det er rimeligt at forstå kritikken som en anbefaling om, at afstå fra en retlig regulering ud over, hvad de gældende regler i pasloven giver mulighed for. Justitsministeriet har valgt model A dog modificeret for at imødegå kritikken af modellens bureaukratiske ulemper.

Straffelovrådet anfører (bet. S. 174) om begge modeller:” Et bredt indrejse- og opholdsforbud (med smalle undtagelser) indebærer bl.a., at en borger, der er rejst til eller har opholdt sig i et konfliktområde med et i sig selv utvivlsomt lovligt formål, kan straffes, hvis dette formål ikke i reglerne om indrejse- og opholdsforbud er kategoriseret som et anerkendelsesværdigt formål. Omvendt kan det forventes, at overtrædelse af et smalt indrejse- og opholdsforbud (hvor alle eller

tilnærmelsesvis alle lovlige formål anses som anerkendelsesværdige) i praksis kun vil kunne bevise i tilfælde, hvor der foreligger bevis for enten en ulovlig hensigt med indrejsen eller opholdet eller faktiske ulovlige handlinger efter indrejsen eller under opholdet. Hvis et sådant bevis kan føres, kan den pågældende imidlertid straffes for selve de ulovlige handlinger eller forsøg herpå, og indrejse- og opholdsforbuddet er derfor i sådanne tilfælde overflødigt.”

Og videre anføres smst.: ”Straffelovrådet bemærker herved, at det efter rådets opfattelse ikke kan forventes, at en kriminalisering fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i det omfang, som ønskes. Dette skyldes ikke alene, at der vil være personer, der føler så stærkt for den sag, de ønsker at kæmpe for, at de ikke vil blive afskrækket af risikoen for straf, men også, at der uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises”.

Om model A anføres: ”Modellen tilfører intet i tilfælde, hvor det under en straffesag kan bevises, at gerningsmanden ulovligt har tilsluttet sig eller forsøgt at tilslutte sig en part i den væbnede konflikt, idet der i så fald også kan straffes for overtrædelse af forbuddet herimod – og i betragtning af, hvor alvorlig en forbrydelse det generelt vil være ulovligt at deltage i en væbnet konflikt, vil det i praksis ikke kunne medføre en mærkbart højere straf, at den pågældende tillige har overtrådt et indrejse- og opholdsforbud.

Modellen tilfører dermed alene merværdi i tilfælde, hvor tilslutning eller forsøg på tilslutning ikke kan bevises, men hvor indrejse eller ophold i området kan bevises.

Den væsentligste ulempe ved modellen er, at et generelt indrejse- og opholdsforbud rammer meget bredere, end hensynene bag kriminaliseringen tilsiger. Der må derfor nødvendigvis være mulighed for individuelt at dispensere fra det generelle indrejse- og opholdsforbud i konkrete tilfælde”.

Rådet bemærker under sammenfatningen (bet. S 188 kap. 5.4.): ”I betragtning af antallet af danskere og herboende udlændinge, der kan antages at have til hensigt at rejse til eller opholde sig i

udlandet for ulovligt at deltage i en væbnet konflikt – og dermed omfanget af den potentielle præventive virkning af et indrejse- og opholdsforbud – *er det et spørgsmål, om fordelene ved et indrejse- og opholdsforbud står i rimeligt forhold til ulemperne i form af begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed....*” (Kursiveringen er RPF’s) samt s. 190:

” Sammenfattende er der efter Straffelovrådets opfattelse risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud ikke vil ramme de relevante personer. Der er risiko for, at personer med lovligt ærinde i området i større eller mindre omfang vil blive ramt, og der er risiko for, at personer, som agter ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke, enten ikke opfanges af et indrejse- og opholdsforbud eller ikke afskrækkes heraf, fordi straffen for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud – af proportionalitetshensyn – nødvendigvis må være væsentligt lavere end straffen for ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke”.

Endelig skal rådets bemærkninger ad model A (bet. S. 178) citeres: ” Hvis der fastsættes få og snævre dispensationsgrunde, vil mange rejser og ophold med henblik på fuldt lovlige aktiviteter blive strafbare, alene fordi målet for rejsen eller opholdet er et område, hvor der pågår en væbnet konflikt. Hvis der fastsættes mange og brede dispensationsgrunde, får model A karakter af en forhåndsundersøgelse af, om rejsen eller opholdet kan antages at have et anerkendelsesværdigt formål. *Det må anses for tvivlsomt, om modellen i så fald vil være egnet til tidligt at opfange personer, som agter at deltage i en væbnet konflikt i det pågældende område*”. (kursiveringen er RPF’s).

Justitsministeriet anfører i de generelle bemærkninger (s. 33) om forslaget, at: ” Justitsministeriet (er) ... opmærksom på, at det fortsat vil kunne være vanskeligt at gennemføre en straffesag mod formodede fremmedkrigere, idet disse må forventes typisk at ville prøve at skjule deres aktiviteter og rejserute”.

Justitsministeriet bekræfter dermed Straffelovrådets ovenanførte kritik. Foreningen kan helt igennem tilslutte sig den citerede kritik og Justitsministeriets bemærkninger.

En sløring af et rejseformål kan eksempelvis ske på følgende vis: En person, der agter at deltage i krigshandlinger på Islamisk Stats side, rejser til Cypern eller Tyrkiet for officielt at holde en lang ferie og besøge slægtninge, der opholder sig i disse lande. Dette er fuldt lovligt. Herefter udrejser den pågældende til Syrien enten med skib fra Cypern eller ved illegal overgang mellem Tyrkiet og Syrien. Efter endt krigstjeneste vender vedkommende tilbage og følger samme rute tilbage til Danmark. Ingen tilførsler i pas eller rejsedokumenter kan dokumentere det ulovlige ophold i de syriske krigszoner. Den pågældendes adfærd forud for udrejsen fra Danmark har ikke påkaldt sig PET's opmærksomhed. Hvis det var tilfældet ville de eksisterende regler i pasloven være tilstrækkelige til at inddrage vedkommendes pas. Ikke desto mindre ville en udrejse alligevel være mulig med et falsk pas via Sverige eller Tyskland.

Retspolitisk Forening henviser i øvrigt, i denne sammenhæng, til det vedlagte høringssvar af 2. december 2014 til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven.

#### **5. De menneskeretlige aspekter af § 114j.**

Lovforslagets bemærkninger under pkt. 6 s. 42 anfører:” Den foreslåede ordning er således begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser dvs. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser, og går efter Justitsministeriets opfattelse ikke videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål”.

Ministeriets konklusion sker efter en gennemgang af Protokol nr. 4 til EMRK særlig protokollens artikel 2. stk. 2, hvorefter enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget. Dog kan der gøres undtagelser, der er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed, eller offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse m.m.

Straffelovrådet har gennemgået Tillægsprotokol til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, hvis formål er at styrke de kontraherende staters bestræbelser på at forebygge terro-

risme og dens negative virkninger for den fulde nydelse af menneskerettigheder, særligt retten til livet, men ikke forholder sig til den nævnte protokol nr. 4 til EMRK.

Retspolitisk Forening kan ikke tiltræde Justitsministeriets konklusion. Det forekommer i strid med enhver proportionalitetsgrundsætning at forbyde alle herboende danske som udlændinge uden forhåndstilladelse at rejse til nærmere udpegede konfliktområder uden, at der på forhånd kan indlægges noget terroristisk formål med rejsen. Som yderligere argument herfor skal foreningen påpege det af Straffelovrådet anførte, jf. ovenfor, at: ”Der er risiko for, at personer med lovligt ærinde i området i større eller mindre omfang vil blive ramt...” (af udrejseforbuddet).

Bestemmelsen bør efter RPF's opfattelse udgå af lovforslaget.

## **6. Afslutning.**

Afslutningsvis finder foreningen grund til at fremhæve den den 28.04. fremkomne trusselsvurdering fra PET/CTA, hvorefter: ”CTA vurderer, at simple angreb gennemført af mindre grupper eller enkeltpersoner, der ikke har været udrejst, udgør *den mest sandsynlige* form for terrorangreb i Danmark. Kapacitet opnået f.eks. i kriminelle miljøer kan øge effekten af et angreb.....” (Kursivering er RPF's).

Denne vurdering stiller hele lovforslaget i et særdeles problematisk lys og peger på, at der er et udtalt behov for at vægte andre instrumenter i terrorbekæmpelsen, herunder en øget koncentration af indsatsen omkring de kriminelle miljøer.

København, den 1. maj 2016

Bjørn Elmquist

Formand

Leif Hermann

Medlem af bestyrelsen