



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 3. maj 2016
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Ketilbjørn Hertz
Sagsnr.: 2016-731-0061
Dok.: 1936128

KOMMENTERET OVERSIGT

over

Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven og om ophævelse af Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter (Væbnede konflikter i udlandet m.v.)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 8. april 2016 til den 26. april 2016 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Medier, Danske Regioner, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Det Kriminalpræventive Råd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Forbrugerrådet Tænk, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Læger uden Grænser, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme og Trykkefrihedsselskabet.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Østre og Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Foreningen af Offentlige Anklagere, Dansk Journalistforbund, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Medier, Det Kriminalpræventive Råd, Forbrugerrådet Tænk, Institut for Menneskerettigheder, Røde Kors og professor Jørn Vestergaard.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er angivet i kursiv.

II. Høringssvarene

1. Generelt

Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Dansk Socialrådgiverforening, Det Kriminalpræventive Råd og Forbrugerrådet Tænk har ikke bemærkninger til lovudkastet.

Vestre Landsret har anført, at landsretten er bekendt med Østre Landsrets høringssvar og ikke har yderligere at tilføje.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at de foreslåede ændringer af straffeloven ikke udspringer af international regulering eller krav, og at Danmark så vidt ses er det første land i Europa, der foreslår et indrejse- og opholdsforbud.

Domstolsstyrelsen anfører, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger er særdeles vanskeligt at skønne over eventuelle merudgifter ved domstolene som følge af de foreslåede lovændringer, men at det dog kan oplyses, at udgifterne til f.eks. 10 nævningesager årligt ligger i størrelsesordenen ca. 1,5 mio. kr., hvis alle sager skal prøves ved to instanser.

Med hensyn til lovforslagets økonomiske konsekvenser for det offentlige henvises til pkt. 7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2. Indrejse- og opholdsforbud

Østre Landsret har anført, at landsretten lægger til grund, at det er hensigten, at det kun under skærpene omstændigheder vil komme på tale at udmåle straffen for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud i år, og at det høje strafmaksimum på fængsel i 6 år er indsat for at give plads for i de allervorreste tilfælde at fastsætte en passende straf for overtrædelse af

indrejse- og opholdsforbuddet. Der tilsigtes således tilsyneladende et meget stort spænd mellem normalstraffen på fængsel i måneder og et strafmaksimum på fængsel i 6 år. Det vil ikke mindst af den grund være ønskeligt, at det i lovteksten eller bemærkningerne præciseres, hvilke forhold der mere generelt skal tillægges skærpende virkning ved den konkrete strafudmåling.

Den Danske Dommerforening tilslutter sig Østre Landsrets udtalelse.

Som det fremgår af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er der med den foreslåede strafferamme for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud på bøde eller fængsel indtil 6 år plads i strafferammen til at fastsætte en passende straf også i de allergroveste tilfælde, herunder hvor en gerningsmand systematisk for vindings skyld har organiseret indrejse eller ophold i strid med indrejse- og opholdsforbuddet for et større antal danske statsborgere eller herboende udlændinge.

Med hensyn til den konkrete straf for indrejse eller ophold uden fornøden tilladelse fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, at straffen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud i førstegangstilfælde som udgangspunkt vil kunne fastsættes til en kortere fængselsstraf udmålt i måneder. Under formildende omstændigheder – herunder når en person godtgør at have haft et anerkendelsesværdigt formål med indrejsen eller opholdet – vil straffen dog som udgangspunkt kunne fastsættes til bøde. Strafudmålingen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne straffniveau vil derfor kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Justitsministeriet kan på denne baggrund bekræfte, at udgangspunktet for strafudmålingen i almindelighed vil være en fængselsstraf udmålt i måneder og ikke i år.

Dansk Journalistforbund anfører, at indrejse- og opholdsforbud risikerer at vanskeliggøre arbejdsvilkårene for journalister og andre medarbejdere. Frihed for journalister til at kunne bevæge sig rundt i verden og rapportere om det, man finder væsentligt, er helt afgørende for, at aktører fra den frie presse kan give os alle sammen et indblik i, hvad der foregår i eksempelvis områder med væbnede konflikter. Der bør derfor etableres nogle

administrative rutiner, som helt enkelt kan undtage de relevante journalister fra disse indrejse- og opholdsforbud.

Det er forbundets opfattelse, at hvis man fra lovgivers side sørger for den tilstrækkelige og præcise kriminalisering af det, som man ønsker at straffe – nemlig deltagelsen i væbnede konflikter – så er bestemmelserne om indrejse- og opholdsforbud overflødige. Og omvendt kan lovgiver med indrejse- og opholdsforbuddet risikere at ramme en personkreds, som har nogle helt legitime og rimelige begrundelser for at rejse og opholde sig i området, herunder journalister, der vil rapportere fra konflikten.

Det er forbundets opfattelse, at beslutninger om, for hvilke lande eller områder indrejse- og opholdsforbuddet skal gælde, ikke skal træffes administrativt, men derimod skal træffes af Folketinget, så der er åbenhed og gennemsigtighed om dem.

Dansk Journalistforbund støtter, at forbundets medlemmer på én eller anden måde og mere eller mindre som samlet gruppe kan undtages for indrejse- og opholdsforbuddet. Forbundet finder imidlertid ikke bemærkningerne til lovudkastet herom helt udtømmende. Der lægges i bemærkningerne op til, at undtagelsen for forbuddet kan gælde journalister, der skal rejse ind i og opholde sig i et område med henblik på at udføre journalistisk arbejde for et massemedium, der er omfattet af medieansvarsloven. Denne formulering synes at være møntet på de journalister, der er ansatte eller direkte tilknyttet en bestemt avis, tv- eller radiostation. Det udelukker imidlertid den meget store del af de journalister, der i dag rapporterer fra konfliktområder: Freelancejournalister, som ikke er ansat på eller direkte tilknyttet et bestemt medie, men som tager af sted til det pågældende område, og laver en række reportager mv., som de efterfølgende afsætter til forskellige medier og syndikater. Forbundet vurderer, at freelancerne er den overvejende del af de danske udlandsjournalister, og mener, at alle medlemmer af Dansk Journalistforbund – ansatte såvel som freelancere – bør stilles lige.

Danske Medier finder, at kravene om tilladelse til indrejse/ophold efter ansøgning, herunder fristen herfor, giver anledning til væsentlige praktiske problemer for danske medier, som i yderste konsekvens vil kunne være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Danske Medier har overordentligt vanskeligt ved at forstå, at en tilladelsesordning, der i ethvert tilfælde vil medføre forsinkelse af den frie

presses dækning af emner af væsentlig offentlig interesse, helt generelt kan siges at opfylde betingelserne, herunder kravet om proportionalitet i artikel 10, stk. 2.

Danske Medier bemærker, at tilladelsesordningen ikke forhindrer, at personer rejser ud for at deltage i en væbnet konflikt, der involverer terrorgrupper, men alene betyder, at de pågældende lettere kan straffes efter deres eventuelle hjemkomst til Danmark.

Danske Medier kan ikke afvise, at der for nogle personer eller grupper af personer kan være ræson i den foreslåede ordning, men finder det dog stærkt problematisk, at der – alene for at undgå et bevistema – indføres en rigid tilladelsesordning, der ifølge bemærkningerne til lovudkastet ”vil kunne betyde, at personer med et anerkendelsesværdigt formål i det pågældende område (eksempelvis [...] journalister, der skal dække konflikten for et nyhedsmedie) bliver mærkbart forsinket i deres afrejse.”

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at der vil være en række forudsætninger for en kollektiv tilladelse til en virksomheds medarbejdere eller til medlemmer af Dansk Journalistforbund med pressekort, og tilladelsen vil i øvrigt bero på myndighedens skøn. Såfremt en kollektiv tilladelse for en virksomheds, herunder en medievirksomheds medarbejdere, eller medlemmer af Dansk Journalistforbund vitterlig skulle være en reel mulighed efter den foreslåede § 114 j, vil det efter Danske Mediers opfattelse være betydeligt enklere og mere operationelt generelt at undtage personer, der er omfattet af retsplejelovens § 172, stk. 1, 2 eller 4, såfremt de pågældende rejser med henblik på at udføre journalistisk arbejde. Denne henvisning er kendt og allerede anvendt i retsplejelovens §§ 29 c, 30 b, 31 a, 32, 41 b og 41 f.

Som det fremgår af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det Justitsministeriets vurdering, at et indrejse- og opholdsforbud i visse sager vil kunne gøre det lettere at straffe personer, der rejser til et konfliktområde i udlandet for at deltage i den væbnede konflikt for eksempelvis en terrororganisation. Med et sådant forbud vil der således ikke – som tilfældet er i dag – være behov for at føre bevis for, at de pågældende har overtrådt eksempelvis straffelovens terrorbestemmelser eller bestemmelsen om landsforræderi i form af tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke. Det vil være tilstrækkeligt, at der kan føres bevis for, at den pågældende er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område.

Som det ligeledes fremgår, er Justitsministeriet opmærksom på, at en tilladelsesordning som Model A i Straffelovrådets betænkning vil kunne betyde, at personer med et anerkendelsesværdigt formål i det pågældende område (eksempelvis journalister, der skal dække konflikten for et nyhedsmedie) bliver mærkbart forsinket i deres afrejse.

På den baggrund adskiller lovforslaget sig fra Model A i Straffelovrådets betænkning på den måde, at myndighederne bemyndiges til foruden individuelle tilladelser til bestemte personer også at udstede kollektive tilladelser til en gruppe af personer, der afgrænses ud fra deres tilknytning til en bestemt virksomhed eller organisation mv., således at de pågældende ikke vil skulle ansøge om individuel tilladelse. Derved begrænses også ulemperne for de personer, der vil være omfattet af sådanne kollektive tilladelser.

Bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, indeholder eksempler på den mulige anvendelse af det foreslåede § 114 j, stk. 4, 2. pkt., om, at tilladelse kan gives til en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation mv. Som det fremgår heraf, beror det på myndighedens skøn, om og i givet fald i hvilket omfang myndigheden finder grundlag for at give sådanne kollektive tilladelser til virksomheder og organisationer mv. Der er tale om en ny ordning, hvor der bør være mulighed for løbende at justere praksis i lyset af indhøstede erfaringer. Justitsministeriet finder det på denne baggrund ikke hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at indlægge mere detaljerede bindende forudsætninger for myndighedens udnyttelse af bemyndigelsen. Som generel retningslinje gælder imidlertid, at kollektive tilladelser bør gives i alle tilfælde, hvor det skønnes foreneligt med de hensyn, som begrundet indrejse- og opholdsforbuddet.

Efter Justitsministeriets opfattelse giver lovforslaget dermed mulighed for at afbalance hensynet til at modvirke indrejse og ophold under falsk foregivende af, at formålet er journalistisk, med hensynet til i videst muligt omfang at undgå at besværliggøre eller forsinke journalisters arbejde.

Det foreslås, at området for et indrejse- og opholdsforbud fastsættes administrativt, så der om nødvendigt hurtigt og enkelt kan ske tilpasninger afhængig af udviklingen i det pågældende område. Med hensyn til åbenhed bemærkes, at der i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, er indsat en bindende forudsætning om, at justitsministeren, før der udstedes en bekendtgørelse om at udpege et område for et indrejse- og opholdsforbud

eller om ændring eller ophævelse af en sådan bekendtgørelse, vil orientere Folketingets Retsudvalg om den påtænkte bekendtgørelse.

Med hensyn til lovforslagets forhold til menneskerettighederne henvises til pkt. 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at der ikke er nogen umiddelbar sammenhæng mellem, hvornår en dansk statsborger eller en person bosat i Danmark kan straffes for at tilslutte sig en væbnet styrke, der kæmper mod Danmark (straffelovens § 101 a); hvornår vedkommende kan meddeles udrejseforbud fra Danmark (paslovens § 2 b); hvornår vedkommende kan pålægges indrejse- og opholdsforbud i et andet land eller område (den foreslåede § 114 j i straffeloven); eller hvornår vedkommende kan overvåges af Forsvarets Efterretningstjeneste (lov nr. 1571 af 15/12/2015). Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet nærmere redegør for samspillet mellem de nævnte fire lovgivningsinitiativer.

Formålet med straffelovens § 101 a er navnlig at fastslå, at danske statsborgeres og herboende udlændinges tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke under en væbnet konflikt i alle tilfælde er landsforræderi.

Formålet med paslovens § 2 b er navnlig at imødegå udviklingen med personer, der rejser fra Danmark til udlandet for at tilslutte sig militante oprørsbevægelser og deltage i væbnet kamp. Bestemmelsen giver under visse betingelser mulighed for ved en konkret administrativ afgørelse at forbyde en dansk statsborger at udrejse af Danmark.

Som det fremgår af pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med det foreslåede indrejse- og opholdsforbud at gøre det lettere at straffe personer, der indrejser eller opholder sig i et konfliktområde for at deltage i en væbnet konflikt for eksempelvis en terrororganisation.

Formålet med lov nr. 1571 af 15. december 2015 er at styrke Forsvarets Efterretningstjenestes muligheder for at kunne løse tjenestens opgaver med at forebygge og modvirke terrortrusler mod Danmark og danske interesser.

De modeller, der i deres sigte er nærmest beslægtede, er paslovens § 2 b og det foreslåede indrejse- og opholdsforbud, idet de begge kan ses som

forebyggende foranstaltninger med henblik på at modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. Der er imidlertid en række forskelle, som bl.a. skyldes, at der er stor forskel på at forbyde udrejse af Danmark (dvs. udrejse til et hvilket som helst andet land) og at forbyde indrejse i ét eller flere bestemte områder uden for Danmark. Paslovens § 2 b gælder kun danske statsborgere, mens det foreslåede indrejse- og udrejseforbud også gælder for herboende udlændinge. Paslovens § 2 b giver mulighed for at udstede et udrejseforbud til en konkret person, hvorimod det foreslåede indrejse- og udrejseforbud giver mulighed for at fastsætte et område, hvor der generelt skal gælde et forbud mod indrejse og ophold uden tilladelse. Betingelserne for forbud efter de to regelsæt og for tilladelse til at udrejse trods udrejseforbud henholdsvis til indrejse og ophold trods indrejse- og opholdsforbud er også forskellige. Såfremt en person, der er pålagt udrejseforbud, udrejser af Danmark og uden tilladelse indrejser i et område, der er omfattet af et indrejse- og opholdsforbud, vil den pågældende kunne straffes for overtrædelse af begge forbud.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det potentielt vil være et ganske stort antal lande og områder, som justitsministeren kan forbyde indrejse- og ophold i. Det antages således, at der i 2013 eksisterede 39 væbnede konflikter i 24 forskellige stater (jf. *The War Report 2013*, Oxford University Press, 2014). Dertil kommer at afgrænsningen af, for hvilke områder der kan meddeles indrejse- og opholdsforbud, ikke er særlig præcist formuleret og overlader et vidt skøn til justitsministeren. Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet nærmere præciserer og afgrænser betingelserne for, hvornår der kan meddeles indrejse- og opholdsforbud for et område.

Bemyndigelsen til at fastsætte et indrejse- og udrejseforbud er begrænset til områder, hvor en gruppe eller sammenslutning som nævnt i straffelovens § 114 e er part i en væbnet konflikt. Efter Justitsministeriets opfattelse er dette både en hensigtsmæssig og tilstrækkelig afgrænsning af bemyndigelsen. Da regeringen inden for denne ramme bør have en bred skønsomæssig beføjelse til at beslutte, om der for et område skal fastsættes et indrejse- og udrejseforbud – hvor der som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, kan lægges vægt på f.eks. sikkerhedsmæssige hensyn og statens forhold til fremmede magter og internationale organisationer – vil det ikke være hensigtsmæssigt at indlægge mere detaljerede bindende forudsætninger for myndighedens udnyttelse af bemyndigelsen.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at en person har en ufravigelig ret til at indrejse i sin hjemstat, jf. artikel 3 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne ret undermineres, hvis indrejse i hjemlandet forbydes, således at den pågældende risikerer at blive idømt op til 6 års fængsel for indrejse i hjemlandet, hvis vedkommende ikke kan opnå tilladelse til indrejse og ophold i hjemlandet. Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at Justitsministeriet ændrer den foreslåede § 114 j, så der ikke kan ske brud på personers ret til at indrejse i deres hjemland.

Artikel 3 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sikrer statsborgere mod udvisning fra deres hjemstat samt mod en de facto udvisning i form af afskæring af muligheden for indrejse i hjemstaten – altså en situation, hvor den modtagende stat nægter den pågældende statsborger at indrejse i staten.

Lovforslaget indeholder ikke bestemmelser om udvisning fra Danmark af egne statsborgere eller indrejseforbud i Danmark til egne statsborgere.

Lovforslaget regulerer derimod danske statsborgeres ret eller retten for personer med bopæl i Danmark til at indrejse i en anden stat. En sådan regulering er, uanset om den pågældende er statsborger i den anden stat, ikke omfattet af artikel 3 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet artikel 3 i 4. tillægsprotokol ikke har eksterritorial virkning.

Som anført i pkt. 6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er retten til at udrejse til et land efter den enkeltes eget valg omfattet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og der henvises til det, der er anført herom i pkt. 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at et indgreb i bevægelsesfriheden foreslået i § 114 j efter instituttets opfattelse næppe kan begrundes under henvisning til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Artikel 2, stk. 1, regulerer bevægelsesfriheden i Danmark og på dansk territorium, og Danmark kan under henvisning til artikel 2, stk. 3, lovligt begrænse denne rettighed på dansk territorium. Det er således tvivlsomt, om Danmark med henvisning

til artikel 2 kan indføre begrænsninger i bevægelsesfriheden på andre staters territorium.

Dertil kommer, at en den stat, hvor Danmark har gjort det strafbart for danske statsborgere mv. at opholde sig i visse områder, er menneskeretligt forpligtet til at sikre, at alle, der lovligt opholder sig i staten, herunder danske statsborgere og bosatte i Danmark, har ret til bevægelsesfrihed på statens territorium. Den pågældende stat kan kun foretage indgreb i retten til bevægelsesfrihed, hvis det er foreskrevet ved lov og nødvendigt og proportionalt af hensyn til den nationale sikkerhed, offentlige orden mv. i den pågældende stat, og den pågældende stat har også en positiv forpligtelse til at sikre, at private og offentlige myndigheder, herunder danske myndigheder, ikke foretager indgreb i retten til bevægelsesfrihed på den pågældende stats territorium. Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at Justitsministeriet nærmere redegør for, om det er i overensstemmelse med menneskeretlige forpligtelser, at Danmark begrænser bevægelsesfriheden for personer, der opholder sig i andre stater.

Med hensyn til lovforslagets forhold til menneskerettighederne henvises til pkt. 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det ikke er nærmere beskrevet i bemærkningerne til den foreslåede § 114 j, hvad der menes med udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste. Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – af Justitsministeriet præciserer i bemærkningerne til den foreslåede § 114 j, hvad der menes med udførelse af dansk, udenlandsk og international offentlig tjeneste.

Henvisningen til offentlig tjeneste og hverv skal forstås på samme måde som i andre af straffelovens bestemmelser, eksempelvis §§ 122, 144, 152 og 155-157 a.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det ikke forekommer åbenbart, at der er dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8 til at straffe danske statsborgere og bosatte i Danmark, som indrejser eller tager ophold i et af justitsministeren forbudt område i en anden stat. Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet nærmere redegør for, hvorfor der er dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8 til at straffe indrejse

og ophold i et af justitsministeren fastsat forbudt område i en anden stat, eller at der alternativt indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, der udtrykkeligt sikrer dansk straffemyndighed.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, vil der, hvis de handlinger, som konstituerer indrejse eller ophold (herunder eventuelt i form af medvirkens- eller forsøgshandlinger), ikke helt eller delvis er foretaget i den danske stat eller på dansk fartøj som nævnt i straffelovens § 6, være dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8, nr. 1, og for så vidt angår danske statsborgere og personer med bopæl i den danske stat tillige efter straffelovens § 8, nr. 3.

Det er således med forslaget om at placere den foreslåede § 114 j om indrejse- og opholdsforbud i straffelovens kapitel 13 forudsat, at overtrædelser af bestemmelsen vil være omfattet af straffelovens § 8, nr. 1. Det er endvidere forudsat, at den foreslåede § 114 j pålægger danske statsborgere og herboende udlændinge – men ikke udlændinge bosat i udlandet, som måtte medvirke til overtrædelse af § 114 j – pligter, som skal iagttages i udlandet, jf. straffelovens § 8, nr. 3.

Røde Kors er bekymret for, at et indrejse- og opholdsforbud kan begrænse eller besværliggøre anerkendte humanitære aktørers adgang til ofre for væbnede konflikter. Det er for alle dele af Røde Kors-bevægelsen afgørende, at alle ofre for væbnede konflikter får adgang til hjælp og beskyttelse, og Røde Kors skal i overensstemmelse med den humanitære folkeret og Røde Kors-bevægelsens folkeretlige grundlag have adgang til at yde denne hjælp og beskyttelse. Røde Kors er i den humanitære folkeret af staterne og det internationale samfund givet en særstilling med det formål, at alle ofre for væbnede konflikter skal have den hjælp og beskyttelse, som de har behov for. Baggrunden er, at staterne og internationale regeringsorganisationer som FN i væbnede konflikter desværre ofte ikke har mulighed for at yde humanitær bistand, og forventningen er, at Røde Kors via sin neutralitet og adgang kan udføre det nødvendige hjælpe- og beskyttelsesarbejde.

I Syrien betyder det f.eks., at Syrisk Arabisk Røde Halvmåne (SARC) udfører Røde Kors' traditionelle hjælpearbejde i den (de) væbnede konflikter som pågår i Syrien. Arbejdet udføres i samarbejde med bl.a. Røde Kors i Danmark, Den internationale Røde Kors Komité (ICRC), Forbundet af Røde Kors og Røde Halvmåne selskaber (IFRC) samt andre nationale Røde Kors- og Røde Halvmåne-selskaber. I vores konkrete

hjelpearbejde er danske Røde Kors-delegater ligeledes ofte ansat i ICRC og IFRC og i andre nationale Røde Kors- og Røde Halvmåne-selskaber.

Det er Røde Kors' opfattelse, at den særlige status, organisationen har, bør føre til, at Røde Kors generelt undtages fra kravet om at søge tilladelse på linje med indrejse som led i udøvelse af offentlig tjeneste og hverv. Såfremt Røde Kors skal søge om forudgående tilladelse, frygter Røde Kors, at det i det ekstreme, men desværre sandsynlige tilfælde, kan udgøre en afgørende begrænsning for Røde Kors' adgang til ofrene for væbnet konflikt, hvilket i sidste ende kan koste menneskeliv. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis Røde Kors uventet og pludselig får humanitær adgang til et område, der er omfattet af indrejse- og opholdsforbuddet, og Røde Kors først skal søge om tilladelse.

Uanset Røde Kors' særlige stilling i henhold til den humanitære folkeret kan Røde Kors efter Justitsministeriets opfattelse ikke anses som en offentlig myndighed. Arbejde udført for Røde Kors er dermed heller ikke i kraft heraf omfattet af den foreslåede undtagelse af indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv fra kravet om tilladelse. Justitsministeriet finder det endvidere ikke hensigtsmæssigt at fastsætte en særlig undtagelse for Røde Kors' medarbejdere.

Lovforslaget giver imidlertid Røde Kors mulighed for at ansøge om en generel tilladelse til, at Røde Kors' medarbejdere indrejser og opholder sig i et område, hvor der gælder et indrejse- og opholdsforbud. En sådan tilladelse vil kunne gives til en organisation som Røde Kors, selv om organisationen ikke har aktuelle planer om at sende medarbejdere til området. Med en sådan generel, stående tilladelse vil Røde Kors' medarbejdere have mulighed for straks at indrejse i et område, som Røde Kors uventet og pludselig får humanitær adgang til.

Professor Jørn Vestergaard har anført, at udbyttet af et indrejse- og opholdsforbud formentlig ikke står i rimeligt forhold til de principielle betænkeligheder, det giver anledning til, og de ressourcer, der skal bruges på at administrere det. Al tilgængelig viden viser, at de mest optændte fremmedkrigere ikke lader sig skræmme af en trussel om straf, men er villige til at sætte livet på spil i uforfærdet søgen efter spænding, bekræftelse på personlig identitet mv. Man kan ikke med hverken lovgivning eller andre foranstaltninger lukke alle smuthuller for de mest ihærdige, som forholdsvis let kan finde rejseruter og holde sig under radaren.

Hvis det kan bevises, at en person uden forhåndstilladelse og anerkendelsesværdigt formål er udrejst til en forbudszone, uden at der tillige kan føres fornødent bevis for, at vedkommende har overtrådt andre forbud, må det forventes, at strafværdigheden af overtrædelsen vil blive anset for at være forholdsvis beskeden og virkningen af ordningen tilsvarende begrænset. Forslaget indebærer en betragtelig risiko for at ramme aktiviteter, som kan være helt harmløse. Ansøgningsproceduren vil blive besværlig, og det kan næppe undgås, at der i nogle tilfælde skønnes forkert ved bedømmelsen af, om formålet med rejsen eller opholdet er anerkendelsesværdigt. Og muligheden for at få domstolene til at rette op på fejlskøn uden samtidig indførelse af særlige proceslettelser er illusorisk.

Helt grundlæggende bevæger man sig på kanten af menneskerettighederne, når man generelt kræver forhåndstilladelse til udrejse. Både 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder stiller forholdsvis strenge krav for at anerkende undtagelser til borgernes ret til at rejse frit. Europarådets nyligt vedtagne tillægsprotokol til konventionen om forebyggelse af terrorisme forudsætter således, at et rejseforbud kræver bevis for, at det faktiske formål med rejsen er at deltage i terrorhandlinger eller at lade sig oplære i terrorisme.

Som det fremgår af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det Justitsministeriets vurdering, at et indrejse- og opholdsforbud i visse sager vil kunne gøre det lettere at straffe personer, der rejser til et konfliktområde i udlandet for at deltage i den væbnede konflikt for eksempelvis en terrororganisation. Med et sådant forbud vil der således ikke – som tilfældet er i dag – være behov for at føre bevis for, at de pågældende har overtrådt eksempelvis straffelovens terrorbestemmelser eller bestemmelsen om landsforræderi i form af tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke. Det vil være tilstrækkeligt, at der kan føres bevis for, at den pågældende er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område.

Det fremgår også af pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, 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.

Efter en samlet vurdering foreslår Justitsministeriet imidlertid at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens kapitel 13 om indrejse- og opholdsforbud i visse konfliktområder.

Med hensyn til lovforslagets forhold til menneskerettighederne henvises til pkt. 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

3. Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det ikke altid er klart, om en gruppe eller sammenslutning begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af straffelovens § 114 eller § 114 a. Instituttet henviser til, at straffelovens § 114 og § 114 a er ganske upræcise, og at der har været betydelig tvivl og ført adskillige retssager om, hvornår en organisation kan betegnes som en terrororganisation efter straffelovens § 114, jf. bl.a. Højesterets domme i den såkaldte ”Fighters and Lovers”-sag (U 2009.1453 H) og i ROJ TV-sagen (U 2014.1540 H). Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet nærmere præciserer, hvad der menes med en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, herunder om en sådan gruppe også kan være statslig eller et statsligt organ.

Den foreslåede § 114 i om modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation, der er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets forslag og lovudkast, anvender bl.a. udtrykket ”gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a”. Der henvises således til allerede gældende bestemmelser i straffeloven, og tilsvarende henvisninger til straffelovens §§ 114 og 114 a anvendes allerede i straffelovens §§ 114 b-114 e. Det er efter Justitsministeriets opfattelse på denne baggrund hverken hensigtsmæssigt eller nødvendigt i bemærkningerne til lovforslaget nærmere at præcisere, hvad der menes med en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a. Det er ikke hensigtsmæssigt, bl.a. fordi man derved ville søge at præcisere fortolkningen af gældende bestemmelser, som ikke foreslås ændret, og i forhold til hvilke der dermed ville være tale om ”efterarbejder” og ikke forarbejder. Det er ikke nødvendigt, fordi de tvivlsspørgsmål, der måtte være, kan afklares i retspraksis, sådan som det også er sket i hidtidig retspraksis, herunder i de højesteretsdomme, der nævnes i høringssvaret.

III. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i høring, er der i det fremsatte lovforslag navnlig foretaget følgende ændringer:

1. Lovforslagets titel er ændret, så det fremgår af titlen, at det med lovforslaget også foreslås at ophæve Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter (jf. lovforslagets § 2).

2. Der er i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, indsat en bindende forudsætning om, at justitsministeren, før der udstedes en bekendtgørelse om at udpege et område for et indrejse- og opholdsforbud eller om ændring eller ophævelse af en sådan bekendtgørelse, vil orientere Folketingets Retsudvalg om den påtænkte bekendtgørelse.