

Østre Landsret
Præsidenten



Den 20-04-2016
J.nr. 40A-ØL-18-16
Init: cr

Justitsministeriets
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til strafferetskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 8. april 2016 (Sagsnr. 2015-730-0840) anmodet om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.).

Lovudkastet har baggrund i Straffelovrådets betænkning nr. 1559/2016 om væbnede konflikter i udlandet.


I den anledning skal jeg meddele, at lovudkastet efter at have været forelagt for landsrettens fagudvalg for straffesager giver landsretten anledning til at bemærke, at udkastet til straffelovens § 114 j om indrejse og ophold i strid med et indrejse- og opholdsforbud har en strafferamme på 6 års fængsel, som imidlertid ifølge bemærkningerne til bestemmelsen i førstegangstilfælde kun som udgangspunkt skal føre til fastsættelse af en kortere fængselsstraf udmålt i måneder, under visse formildende omstændigheder til fastsættelse af en bøde.

Landsretten lægger således til grund, at det er hensigten, at det kun under skærpende omstændigheder vil komme på tale at udmåle fængselsstraffen 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. Et eksempel herpå er ifølge bemærkningerne, at 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.

Der tilsigtes tilsyneladende således 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.

Lovudkastet er i øvrigt udtryk for en række retspolitisk prægede valg, som landsretten ikke ønsker at udtale sig om, lige som landsretten heller ikke finder at burde udtale sig om lovudkastets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen

Vestre Landsret
Præsidenten



Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

J.nr. 40A-VL-18-16
Den 26/04-2016

Justitsministeriet har ved brev af 8. april 2016 (Sagsnr. 2015-730-0840) anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.). Udkastet tager afsæt i Straffelovrådets betænkning nr. 1559/2016 om væbnede konflikter i udlandet.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten er bekendt med den udtalelse, der er afgivet om udkastet af præsidenten for Østre Landsret ved brev af 20. april 2016, og at landsretten ikke har yderligere at tilføje.

Dette svar sendes efter anmodning til strafferetskontoret@jm.dk.

Med venlig hilsen

Bjarne Christensen

Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Store Kongensgade 1-3
1264 København K
Tlf. +45 70 10 33 22
post@domstolsstyrelsen.dk
CVR-nr. 21659509
EAN-nr. 5798000161184

J.nr.: 2016-4101-0019-3
Sagsbehandler: Johanne Kjørboe
Mail: jok@domstolsstyrelsen.dk
28. april 2016

Høringssvar fra Domstolsstyrelsen

Justitsministeriet har den 8. april 2016 hørt Domstolsstyrelsen over udkast til ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet m.v.).

På baggrund af de foreliggende oplysninger er det særdeles vanskeligt at skønne over eventuelle merudgifter ved domstolene som følge af de foreslåede lovændringer. Det kan dog 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. Domstolsstyrelsen forbeholder sig derfor at vende tilbage afhængig af sagsudviklingen.

Med venlig hilsen

Charlotte Mürter



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

DATO 26. april 2016

JOURNAL NR.

RA-2016-601-0034

REGES ANFØRT VED SVARSKRIVELSEN

SAGSBEHANDLER: MB

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00

FAX 72 68 90 04

Ved e-mail af 8. april 2016 (sagsnr. 2015-730-0840) har Justitsministeriet anmodet om at modtage eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.).

Jeg har ikke bemærkninger til lovudkastet.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard

Direktionssekretariatet

Dato: 26. april 2016
Journalnr.: 2016-005-538
Sagsbehandler: LSS

POLITIOMRÅDET
STABEN
LEDELSESSEKRETARIATET
Polititorvet 14
1780 København V

Besøgsadresse:
Ejby Industrivej 125-135
2600 Glostrup

Tlf.: 33 14 88 88
Lokalnr.:
E-mail: pol@politi.dk
Web: www.politi.dk

Udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (væbnede konflikter i udlandet mv.)

Direktionssekretariatet har ved e-mail af 8. april 2016 anmodet om eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (væbnede konflikter i udlandet mv.).

I den anledning kan det oplyses, at Politiområdet ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen



Svend Larsen
politidirektør





Justitsministeriets
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotholmsgade 10
1216 København K

Dato. 26. april 2016

Sendt pr mail til strafferetskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 8. april 2016 (Sagsnr. 2015-730-0840) anmodet Dommerforeningen om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.).

Lovudkastet tager afsæt i Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet, (betænkning 1559/2016).

Dommerforeningen er bekendt med den udtalelse, der er afgivet af om lovudkastet af præsidenten for Østre Landsret ved mail af 20. april 2016.

Dommerforeningen kan efter drøftelse i bestyrelsen i det hele tilslutte sig denne udtalelse.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg

Fra: Lund, Klaus Meinby [KLU@ankl.dk]
Sendt: 25. april 2016 08:24
Til: EStrafferetskontoret (951s18)
Emne: Fra Foreningen af offentlige anklagere: Høringssvar - Med bemærkninger
 Vedhæftede filer: Høringsbrev [DOK1832331].pdf; [Captia] Høringsliste (DOK1831098).docm; [Captia] Lovforslag (høring) (DOK1925653).docm; Betænkning.pdf; fesdaPacket.xml

Til Justitsministeriet.

Foreningen af Offentlige Anklagere har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Klaus Meinby Lund
 Bestyrelsesmedlem og kasserer



Foreningen af Offentlige Anklagere
 c/o Statsadvokaten i Viborg
 Rødevej 1
 8800 Viborg
 Telefon: 72 68 94 33
 E-mail: klu@ankl.dk

Fra: Scharf, Line
Sendt: 8. april 2016 13:32
Til: Lund, Klaus Meinby <KLU@ankl.dk>
Emne: VS: Høring - Væbnede konflikter i udlandet mv. (2015-730-0840)

-----Original Message-----

From: Justitsministeriet [jm@jm.dk]
Sent: Friday, April 08, 2016 10:27 AM Romance Standard Time
To: trykkefrihed@trykkefrihed.dk; sos@sosmodracisme.dk; rem@sm.dk; info@rodekors.dk; politi@politi.dk; RAD FP Sikker; formand@retspolitik.dk; mail@politiforbundet.dk; info@msf.dk; pt@strafferetsadvokaten.dk; kl@kl.dk; info@justitia-int.org; info@humanrights.dk; hvr@hvr.dk; Scharf, Line; hoeringer@fbr.dk; hoeringer@dommerfm.dk; drc@drcenter.dk; dkr@dkr.dk; main@helsinki-komiteen.dk; dommerforeningen@gmail.com; regioner@regioner.dk; mail@danskemedier.dk; mail@danskeadvokater.dk; ds@socialrdg.dk; pen@pen.dk; dj@journalistforbundet.dk; di@di.dk; drc@drc.dk; hoeringssager@danskerhverv.dk; drf@travelassoc.dk; amnesty@amnesty.dk; samfund@advokatsamfundet.dk
Subject: Høring - Væbnede konflikter i udlandet mv. (2015-730-0840)

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen


IT og Service
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

26. april 2016



Til Justitsministeriet

fremsendt pr. mail
til strafferetskontoret@jm.dk

Dansk Journalistforbunds høringssvar vedr. lovforslag om væbnede konflikter i udlandet / indrejseforbud.

Dansk Journalistforbund, DJ, skal hermed fremkomme med sit høringssvar
vedr. lovforslag om væbnede konflikter i udlandet.

Fra DJ's side har vi forståelse for regeringens og Folketingets behov for at styrke
det strafferetlige værn mod danskeres deltagelse i væbnede konflikter i udlandet
for visse terrorgrupper.

Dette behov kan begrunde lovforslagets bestemmelser om at indføre skærpede
straffe for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme terror-
virksomhed mv.

Fra DJ's side er vi imidlertid bekymrede for de dele af lovforslaget, som handler
om forskellige former for indrejse- og opholdsforbud, da det risikerer at
vanskeliggøre arbejdsvilkårene for journalister og andre medarbejdere.

Fra DJ's side vil vi i denne sammenhæng fremføre følgende ting:

1. I DJ er vi modstander af, at der indføres begrænsninger for journalister og
andre medarbejdere til at kunne bevæge sig rundt i verden og rapportere om
det, man finder væsentligt. Ikke mindst muligheden for at kunne rapportere
fra områder med væbnede konflikter.
Denne bevægelighed er helt afgørende for, at aktører fra den frie presse kan
give os alle sammen et indblik i, hvad der foregår i disse områder.

Fra lovgivers side understreges det, at man ikke ønsker at ramme journalister
og andre med såkaldt anerkendelsesværdige gøremål.

Hvis indrejse- og opholdsforbud skal være en del af det endelige lovforslag, vil
det fra DJ's side forudsætte, at der etableres nogle administrative rutiner, som
helt enkelt kan undtage de relevante journalister fra disse forbud.

2. Det er DJ's opfattelse, at hvis man fra lovgivers side sørger for den tilstrække-
lige 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 nogle meget brede formuleringer om indrejse-
og opholdsforbuddet risikere at ramme en personkreds, som har nogle helt

Dansk Journalistforbund
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

legitime og rimelige begrundelser for at rejse og opholde sig i området, herunder journalister, der vil rapportere fra konflikten.



På dette punkt er DJ enig i formuleringerne i Straffelovrådets betænkning om emnet (betænkningens side 173-174).

3. Lovforslaget overlader det til regeringen løbende at vurdere og ændre på, hvilke lande eller områder indrejse- og opholdsforbuddet skal gælde. Det er DJ's opfattelse, at beslutninger af denne karakter ikke skal træffes administrativt, men derimod skal træffes af Folketinget, så der er åbenhed og gennemsigtighed om dem.
4. I lovforslaget lægges der op til, at Dansk Journalistforbunds medlemmer på én eller anden måde og mere eller mindre som samlet gruppe kan undtages for indrejse- og opholdsforbuddet. Det støtter DJ naturligvis.

I bemærkningerne til lovforslaget på side 60 og i notatet med "Spørgsmål og svar om forslaget om indrejseforbud" er det ganske løseligt antydnet, hvordan dette ønskes praktiseret.

Fra DJ's side finder vi imidlertid ikke formuleringerne helt udtømmende. Vi deltager derfor gerne med forslag eller kommentarer, inden det endelige lovforslag skal udformes. Og vi opfordrer til, at Justitsministeriet tager initiativ til et møde med DJ herom.

5. I forlængelse af det ovennævnte under punkt 4 lægges der i lovforslaget 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 medicansvarsloven..." (fra bemærkningerne til lovforslaget).

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.

Fra DJ's side vurderer vi, at freelancerne er den overvejende del af de danske udlandsjournalister. Og det er vores holdning, at alle medlemmer af Dansk Journalistforbund – ansatte såvel som freelancere – bør stilles lige.

Hvis indrejse- og opholdsforbuddet skal være en del af det endelige lovforslag, så ønsker DJ også på dette punkt at bidrage til at kvalificere forslaget.

Hvis dette høringssvar giver anledning til yderligere spørgsmål eller kommentarer, står DJ gerne til rådighed, mail DJ@journalistforbundet.dk.

Venlig hilsen

Lars Werge
formand

Fra: Katrine Gudmandsen [kg@socialraadgiverne.dk]
Sendt: 25. april 2016 09:26
Til: £Strafferetskontoret (951s18)
Emne: Fra Dansk Socialrådgiverforeningen: Høringssvar - Uden bemærkninger

DS takker for muligheden for at komme med en udtalelse til lov om ændring af straffelovens væbnede konflikter i udlandet mv..

DS har ingen bemærkninger til forslaget.

Med venlig hilsen

Katrine Gudmandsen
Konsulent

Telefon:22753754



Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19a · 1253 København K
www.socialraadgiverne.dk



Justitsministeriet
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Pressens Hus
Skindergade 7
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk
www.danskemedier.dk

Høringsvar vedr. lovudkast og betænkning om væbnede konflikter i udlandet

I nærværende høringssvar påpeger Danske Medier, at formuleringen af lovudkastets indrejse- og opholdsforbud ikke harmonerer med den frie presses behov, og foreningen anviser et konkret løsningsforslag, der er passer ind i dansk rets almindelige systematik.

Danske Medier har med tak modtaget Justitsministeriets henvendelse af 8. april 2016 med opfordring til at komme med bemærkninger til departementets udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (væbnede konflikter i udlandet m.v.).

Danske Medier har ingen holdning til de foreslåede bestemmelser om strafforhøjelse i § 114 c og § 114 e eller til den foreslåede kriminalisering i den nye § 114 i.

Danske Medier har som udgangspunkt heller ingen holdning til forslaget om at kriminalisere rejser til og ophold i områder, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt, så længe bestemmelsen ikke forhindrer medierne i at udføre deres rolle som offentlighedens kontrol- og informationsorgan, som *per se* må betragtes som et anerkendelsesværdigt formål efter den foreslåede § 114 j, stk. 4.

Foreningen finder imidlertid, at kravene i § 114 j, stk. 4 og 5, 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 art. 10, således som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget side 40. Justitsministeriet afviser på side 43, at den foreslåede ordning går videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål, men Danske Medier finder det dog overordentligt vanskeligt 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 EMRK art. 10, stk. 2.

Straffelovrådet opstiller i betænkning 1559/2016 to modeller for et forbud mod indrejse og ophold, nemlig model A, hvor indrejse/ophold kun kan ske efter forudgående tilladelse, og

model B, hvor indrejse/ophold med anerkendelsesværdigt formål generelt er tilladt. I bemærkningerne til lovforslaget side 32 vurderer Justitsministeriet, at "Model A vil give lidt bedre mulighed end Model B for at straffe personer, der rejser til f.eks. Syrien for at deltage i den verserende væbnede konflikt...". Begrundelsen er, at anklagemyndigheden ved Model A slipper for at skulle løfte bevisbyrden vedrørende fraværet af et anerkendelsesværdigt formål. Tilladelsesordningen forhindrer med andre ord ikke, at personer rejser ud for at deltage i en væbnet konflikt, der involverer terrorgrupper, men betyder alene, at de pågældende er lettere at straffe efter deres eventuelle hjemkomst til Danmark.

Danske Medier kan ikke afvise, at der for nogle personer eller grupper af personer omfattet af § 114 j, stk. 4, kan være ræson i den foreslåede ordning. Foreningen finder det dog stærkt problematisk, at der – alene for at undgå et bevistema – indføres en rigid tilladelsesordning, der ifølge bemærkningerne til lovforslaget side 33 "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." Heroverfor står, at personer, der rejser som led i offentlig tjeneste eller hverv, helt generelt er undtaget fra forbudet i § 114 j.

Det anføres i bemærkningerne til lovforslaget side 59, at § 114 j, stk. 4, 2. pkt., fx vil kunne anvendes af en virksomhed eller af Dansk Journalistforbund til at søge om tilladelse til, at virksomhedens medarbejdere/alle medlemmer med pressekort kan rejse ind eller opholde sig i konfliktområder for at arbejde for virksomheden/udføre journalistisk arbejde.

Det bemærkes dog straks efter på side 60, at der vil være en række forudsætninger for en sådan kollektiv tilladelse, der i øvrigt beror på myndighedens skøn. Såfremt en kollektiv tilladelse for en virksomheds, herunder – må man forstå – en medievirksomheds medarbejdere, eller medlemmer af Dansk Journalistforbund vitterlig skulle være en reel mulighed efter § 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.

Danske Medier håber med ovenstående bemærkninger at have anskueliggjort de væsentlige problemer, som lovudkastet vil indebære for mediernes redaktionelle dækning af konfliktzoner og opfordrer ministeriet til at justere det endelige lovforslag herefter. Foreningen står naturligvis til rådighed, såfremt disse bemærkninger ønskes uddybet. Henvendelser herom kan rettes til undertegnede på email hrd@danskemedier.dk eller telefon 3397 4000.

Med venlig hilsen
Danske Medier

Holger Rosendal
Chefjurist



DET KRIMINAL
PRÆVENTIVE RÅD

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Polititorvet 14
1780 København V

Tlf. 45 15 36 50
Fax 45 15 01 39

dkr@dkr.dk
www.dkr.dk

Høring over lovudkast og betænkning om væbnede konflikter i udlandet

26. april 2016

Ved e-mail af 8. april 2016 har Justitsministeriet anmodet Det Kriminalpræventive Råd om eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

DKR-nummer:
16-131-0092

Det Kriminalpræventive Råd har ingen bemærkninger.

Sagsbehandler: AVO

Med venlig hilsen

Direkte tlf.: 45153650

Elizabeth Bergmann Burns
Analyse- & Kommunikationschef

Mail: avo@dkr.dk

Ketilbjørn Hertz

Fra: Pia Saxild [PS@fbr.dk] på vegne af Forbrugerrådet Tænk Høringer [hoeringer@fbr.dk]
Sendt: 11. april 2016 11:11
Til: §Strafferetskontoret (951s18)
Emne: SV: Høring - Væbnede konflikter i udlandet mv. (2015-730-0840)

Forbrugerrådet Tænk vurderer, at lovudkast og betænkning om væbnede konflikter i udlandet mv. ligger uden for vores interesseområde og vil derfor undlade at forholde os hertil. Forbrugerrådet Tænk kan således ikke tages til indtægt for at støtte forslagene eller for at gøre det modsatte.

Med venlig hilsen

Vagn Jelsø
Vicedirektør

Forbrugerrådet Tænk
T +45 7741 7720 / vj@fbr.dk / taenk.dk
Fiolstræde 17 B / Postboks 2188 / 1017 København K

Forbrugerrådet
Tænk

Danish Consumer Council

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]
Sendt: 8. april 2016 10:27
Til: trykkefrihed@trykkefrihed.dk; sos@sosmodracisme.dk; rem@sm.dk; info@rodekors.dk; politi@politi.dk; rigsadvokaten@ankl.dk; formand@retspolitik.dk; mail@politiforbundet.dk; info@msf.dk; pt@strafferetsadvokaten.dk; kl@kl.dk; info@justitia-int.org; info@humanrights.dk; hvr@hvr.dk; lsc@ankl.dk; Forbrugerrådet Tænk Høringer; hoeringer@dommerfm.dk; drc@drcenter.dk; dkr@dkr.dk; main@helsinki-komiteen.dk; dommerforeningen@gmail.com; regioner@regioner.dk; mail@danskemedier.dk; mail@danskeadvokater.dk; ds@socialrdg.dk; pen@pen.dk; dj@journalistforbundet.dk; di@di.dk; drc@drc.dk; hoeringssager@danskerhverv.dk; drf@travelassoc.dk; amnesty@amnesty.dk; samfund@advokatsamfundet.dk
Emne: Høring - Væbnede konflikter i udlandet mv. (2015-730-0840)

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen


JUSTITS MINISTERIET
IT og Service
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

Att. Ketilbjørn Hertz
Strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8896

PVK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/01231-4

26. APRIL 2016

FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (VÆBNEDE KONFLIKTER I UDlandet MV.)

Justitsministeriet har ved e-mail af 8. april 2016 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til Lov om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.)

Institut for Menneskerettigheder bemærker indledningsvist, at tidligere ændringer af straffeloven på terrorområdet i al væsentlighed har haft deres rod i og været påkrævet efter international regulering fra navnlig FN's Sikkerhedsråd, EU og Europarådet. Det drejer sig bl.a. om § 114 i straffeloven, der kriminaliserer terrorisme, og en række af de efterfølgende bestemmelser i § 114 a-e om træning, hvervning og fremme af terrorisme.

De ændringer i straffeloven, nærværende lovudkast lægger op til, er derimod ikke affødt af eller påkrævet efter international regulering.

Det foreslås med lovudkastet bl.a. at gøre det strafbart at indrejse og tage ophold i lande og områder, som justitsministeren har forbudt indrejse og ophold i (lovudkastets § 114 j), samt at gøre det strafbart at modtage penge og andre ydelser til brug i Danmark fra en gruppe, som begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger (lovudkastets § 114 i).

FN's Sikkerhedsråd vedtog i 2014 en resolution (resolution 2178) om bekæmpelse af såkaldte 'foreign terrorist fighters' (FTF). Resolutionen pålægger stater en række forpligtelser i forhold til at bekæmpe FTF. Stater skal kriminalisere og straffe bl.a. statsborgere, som rejser til en anden stat for at forberede eller gennemføre terrorhandlinger. Ligesom stater skal forhindre, at individer, der har til hensigt at begå terrorhandlinger, indrejser på deres territorium eller bruger det som transit.

Europarådet vedtog endvidere i 2015 en Tillægsprotokol om forebyggelse af terrorisme, herunder bekæmpelse af FTF, som skal bistå stater i at gennemføre de strafferetlige forpligtelser, der følger af Sikkerhedsrådets resolution om FTF.

Hverken Sikkerhedsrådets resolution eller Tillægsprotokollen fra Europarådet stiller krav om, at stater skal kriminalisere den blotte indrejse og ophold i en anden stat/område i staten (hvor en terrorgruppe er part i en væbnet konflikt), således som lovudkastet lægger op til med den foreslåede § 114 j.

Sikkerhedsrådet pålægger endvidere i resolution 2178 stater at kriminalisere økonomisk bistand *til* FTF. Hverken resolutionen eller Tillægsprotokollen fra Europarådet pålægger stater at kriminalisere modtagelsen af penge og andre ydelser til brug i Danmark *fra* en gruppe, som begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, således som lovudkastet lægger op til med den foreslåede § 114 i.

De i lovudkastet foreslåede ændringer i straffeloven udspringer således ikke af international regulering eller krav. Dertil kommer, at Danmark, så vidt ses, – og som det også fremhæves af Straffelovrådet i forhold til indrejse- og opholdsforbuddet – er det første land i Europa, der indfører en sådan lovgivning.

Instituttet har følgende bemærkninger til lovudkastet:

1. Forbud mod indrejse- og ophold, jf. § 114 j i lovudkastet

1.1. Sammenhængen med øvrige lovgivningstiltag mod fremmedkrigere

Med det i lovudkastet foreslåede indrejse- og opholdsforbud er der i løbet af det sidste år blevet gennemført fire lovændringer, der alle udtrykkeligt har til formål at bekæmpe fremmedkrigere. De nævnte lovgivningsændringer har imidlertid et ganske forskelligt anvendelsesområde:

- Pasloven (lov nr. 176 af 24/02/2015): Efter loven kan der bl.a. ske inddragelse af pas og pålægges udrejseforbud for danske statsborgere, der deltager i aktiviteter, der kan indebære en *fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden*. Overtrædelse af et udrejseforbud kan straffes med op til 2 års fængsel.
- Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (lov nr. 1571 af 15/12/2015): Efter loven kan der ske indgreb i meddelelshemmeligheden mod den, som deltager i aktiviteter, der kan *indebære en terrortrussel mod Danmark og danske interesser*.
- Ændring af straffeloven (Tilslutning til fjendtlig væbnet styrke – lov nr. 1880 af 29/12/2015): Efter loven kan der idømmes op til 10 års fængsel til den, som *under en væbnet konflikt, som Danmark er part i, tilslutter sig en væbnet styrke, som kæmper mod den danske stat*.
- Lovudkastets § 114 j: Efter lovudkastet kan justitsministeren forbyde *indrejse i et land eller område, hvor en terrorgruppe er part i en væbnet konflikt*. En overtrædelse af indrejse- og opholdsforbuddet kan straffes med op til 6 års fængsel.

Der er tale om en ganske omfattende kriminalisering af fremmedkrigere, der potentielt vil kunne straffes for at udrejse af Danmark trods et udrejseforbud (fængsel op til 2 år), for at indrejse og tage ophold i et land/område, som kræver tilladelse fra justitsministeren (fængsel op til 6 år) og for at tilslutte sig en væbnet styrke, som er i væbnet konflikt med Danmark (fængsel op til 10 år).

Selvom de fire lovgivningsinitiativer alle er rettet mod fremmedkrigere, så nævnes fremmedkrigere ikke direkte i de vedtagne lovbestemmelser. Derimod anvendes andre ikke særligt præcise begreber som statens sikkerhed, den offentlige orden, terrorisme og part i væbnet konflikt.

De fire lovgivningsinitiativer er endvidere udformet meget forskelligt med forskelligt anvendelsesområde, og det fremstår uklart, hvordan de forskellige lovgivningsinitiativer skal spille sammen.

Der er således ingen umiddelbar sammenhæng mellem, hvornår en dansk statsborger eller en person bosat i DK kan straffes for at tilslutte sig en væbnet styrke, der kæmper mod DK (efter lov nr. 1880 af 29/12/2015); hvornår vedkommende kan meddeles udrejseforbud fra Danmark (efter lov nr. 176 af 24/02/2015); hvornår vedkommende kan pålægges indrejse- og opholdsforbud i et andet land/område (efter

lovudkastets § 144 j); eller hvornår vedkommende kan overvåges af Forsvarets Efterretningstjeneste (lov nr. 1571 af 15/12/2015).

Instituttet bemærker endvidere, at mens de tre første vedtagne lovændringer vedrører og kriminaliserer handlinger, der kan udgøre en konkret sikkerhedstrussel mod Danmark (statens sikkerhed, terrorisme, væbnet konflikt), så går det foreslåede indrejse- og opholdsforbud videre og kriminaliserer selve det forhold, at en person indrejser eller opholder sig i et "forbudt" område. Et område, hvor en terrorgruppe er part i en væbnet konflikt, men uden at der stilles krav om, at der er nogen forbindelse mellem terrorgruppen/den væbnede konflikt og Danmark/danske sikkerhedsinteresser.

Anvendelsesområdet for det foreslåede indrejse- og opholdsforbud er således potentielt meget bredt og kan ramme personer, som ikke er involveret i kriminelle forhold eller udgør en konkret sikkerhedstrussel mod Danmark, jf. afsnit 1.2. nedenfor.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet:

- Nærmere redegør for samspillet mellem de fire lovgivningsinitiativer, der er gennemført for at bekæmpe fremmedkrigere.

1.2. Hvilke lande og områder kan pålægges indrejse- og opholdsforbud

Det fremgår af § 114 j i lovudkastet, at justitsministeren kan fastsætte indrejse- og opholdsforbud i et "område, hvor en gruppe eller sammenslutning, som nævnt i § 114 e, er part i en væbnet konflikt." Det er som nævnt ovenfor ikke et krav, at indrejse- eller ophold i det pågældende område udgør en sikkerhedsrisiko for Danmark.

Det vil potentielt 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, hvilke områder, der kan meddeles indrejse- og opholdsforbud til/i, ikke er særlig præcist formuleret og overlader et vidt skøn til justitsministeren.

Der kan herved for det første fremhæves, at § 114 j, i lovudkastet henviser til §114 e, i straffeloven, og at denne bestemmelse ikke er særlig præcis. § 114 e henviser til grupper, der begår eller har til hensigt

at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d. Det vil sige grupper, som begår terrorisme (§114); som begår visse kriminelle handlinger omfattet af internationale anti-terrorkonventioner (§ 114 a); som yder økonomisk eller anden finansiel bistand til terrorgrupper (§ 114 b); som hverver personer til at begå terrorisme (§ 114 c); som træner eller oplærer en person til at begå terrorisme (§ 114 d).

Det kan i den forbindelse også fremhæves, at § 114 b er en udvidet medvirkensregel, der ikke (som den normale medvirkensregel i § 23 i straffeloven) stiller krav om konkret fortsæt til gennemførelse af en given terrorhandling. Det er strafbart både at bidrage med midler til en terrorgruppes ulovlige aktiviteter og til dens lovlige aktiviteter, herunder humanitært arbejde. Det er uden betydning, at bidraget har et humanitært formål, såfremt organisationen er kendt for at begå terrorhandlinger.

For det *andet* fremgår det af den foreslåede § 114 j, at den pågældende gruppe skal være part i en væbnet konflikt. Det er imidlertid ikke fuldt afklaret i folkeretten, hvor meget der skal til, for at en gruppe er "part" i en væbnet konflikt, ligesom det heller ikke nærmere beskrives i lovforslaget.

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 til område.

1.3. Den geografiske afgrænsning af indrejse- og opholdsforbuddet – statsborgeres ret til indrejse i deres hjemland

Det anføres i lovudkastet s. 57, at "et område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, kan ... efter omstændighederne afgrænses, så det eksempelvis omfatter en bestemt stat, selv om den væbnede konflikt kun verserer i en del af den pågældende stat."

Det er således intentionen, at et indrejse- og opholdsforbud kan omfatte en hel stat og ikke alene et område i den pågældende stat.

Det fremgår endvidere af den foreslåede § 114 j, at indrejse- og opholdsforbuddet – modsat anbefalingen fra Straffelovrådet – også kan omfatte statsborgere fra den pågældende stat (som samtidigt er danske statsborgere eller har bopæl i Danmark).

Det følger af art. 3 i Tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), at "Ingen kan berøves retten til at indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger."

Statsborgere har således en ufravigelig ret til at indrejse i deres hjemstat. En ret som undermineres, hvis Justitsministeriet nedlægger forbud mod indrejse i hjemlandet, således at den pågældende statsborger 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.

Det kan i den forbindelse også fremhæves, at FN's Sikkerhedsråds resolution 2178 om "Foreign Terrorist Fighters", omtalt ovenfor, alene pålægger stater at kriminalisere rejser med terrorformål til en stat, hvor den pågældende *ikke* er statsborger eller har bopæl.

Institut for menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at Justitsministeriet:

- Ændrer den foreslåede § 114 j, således at der ikke kan ske brud på statsborgeres ret til at indrejse i eget hjemland.

1.4. Kan Danmark begrænse bevægelsesfriheden i andre lande?

Med den foreslåede § 114 j kan danske statsborgere og bosatte i Danmark forbydes at indrejse og opholde sig i visse af justitsministeren fastsatte "forbudte" områder i andre stater. En overtrædelse af forbuddet kan straffes i Danmark med op til 6 års fængsel.

Den foreslåede § 114 j kan således reelt betyde, at der sker et indgreb i danske statsborgeres og bosatte i Danmarks ret til at opholde sig i områder i andre stater.

Som det også anføres i bemærkningerne (s. 39 i lovudkastet) i afsnittet om forholdet til menneskerettighederne, så følger det af art. 2, stk. 1, i 4. Tillægsprotokol til EMRK, at enhver, der lovligt befinder sig på en *stats område*, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted (bevægelsesfrihed). (kursiv tilføjet).

Videre anføres det (s. 40), at beskyttelsen af bevægelsesfriheden ikke er absolut. Der kan gøres indgreb i rettigheden (jf. § 2, stk. 3, i Tillægsprotokol 4), hvis det er foreskrevet ved lov og indgrebet er nødvendigt og proportionalt for fx at beskytte den nationale sikkerhed eller offentlige orden.

Det er Justitsministeriets vurdering, at indgrebet i bevægelsesfriheden ikke er i strid med retten til bevægelsesfrihed i EMRK, fordi det er "begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser dvs. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser, og [fordi det] efter Justitsministeriets opfattelse ikke går videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål."

Et indgreb i bevægelsesfriheden som det foreslåede i § 114 j, kan efter instituttets opfattelse næppe begrundes under henvisning til art. 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK.

Art. 2, stk. 1, i Tillægsprotokol 4 til EMRK regulerer bevægelsesfriheden i Danmark og på dansk territorium (jf. ordlyden af art. 2 "lovligt befinder sig på en stats område"), og Danmark kan under henvisning til art. 2, stk. 3, lovligt begrænse denne rettighed på dansk territorium.

Det er således tvivlsomt, om Danmark med henvisning til art. 2 i Tillægsprotokol 4 kan indføre begrænsninger i bevægelsesfriheden på andre staters territorium.

Dertil kommer, at en *opholdsstat X* (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 staten X's territorium. *Opholdsstat X* 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 *opholdsstat X*.

Det følger som nævnt af art. 2 i Tillægsprotokol 4 til EMRK og af den tilsvarende art. 12 i FN's konvention om civile og politiske rettigheder (ICCPR). FN's Menneskerettighedskomité har endvidere fastslået i en generel kommentar til art. 12 (Para. 6 i General Comment No. 27, 1. november 1999), at stater har en positiv pligt til at sikre, at retten til bevægelsesfrihed beskyttes mod offentlig og privat indblanding ("The State party must ensure that the rights guaranteed in article 12 are protected not only from public but also from private interference."). Det samme må antages at følge af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (jf. princippet i *Catan 19/10 2012* og *Ilascu 8/7 2004*).

Opholdsstat X har således en positiv forpligtelse til at sikre at private og offentlige myndigheder, herunder danske myndigheder, ikke foretager indgreb i retten til bevægelsesfrihed på staten X's territorium.

Spørgsmålet er ikke nærmere drøftet i lovudkastet. 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 individer, der opholder sig i andre stater.

1.5. Dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste

Det fremgår af den foreslåede § 114 j, stk. 2, at indrejse- og opholdsforbuddet ikke gælder for "indrejse og ophold som led i udøvelsen af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv."

Der skal derfor ikke søges om forudgående tilladelse til indrejse eller ophold med dette formål.

Det er imidlertid ikke nærmere beskrevet i bemærkningerne til § 114 j, hvad der menes med "udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste".

Omfatter undtagelsen samtlige rejser, som foretages af danske offentlige myndigheder? Og vil selvejende statslige institutioner som fx Dansk Institut for Internationale Studier og Dansk Institut for Menneskerettigheder (der efter instituttets lovmandat bl.a. skal bidrage til gennemførelse af menneskerettigheder i ind- og udland), også være omfattet af undtagelsen i stk. 2? Ligeledes kan der stilles spørgsmål ved, om danske udviklingsorganisationer, som gennemfører udviklingsprojekter i udlandet finansieret af dansk udviklingsbistand modtaget fra Udenrigsministeriet, kan siges at udøve dansk offentlig tjeneste?

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – af Justitsministeriet:

- Præciserer i bemærkningerne til § 114 j, hvad der menes med "udførelse af dansk, udenlandsk og international offentlig tjeneste."

1.6. Har danske domstole straffemyndighed

Det forhold at Danmark vil straffe indrejse og ophold i en anden stat, rejser spørgsmål i forhold til det folkeretlige suverænitetsbegreb. Kan Danmark straffe en handling, som ikke er ulovlig i opholdslandet?

Med den foreslåede § 114 j bliver der hjemmel til at straffe indrejse og ophold i et af justitsministeren fastsat "forbudt" område i en anden stat. Et herfra forskelligt spørgsmål er, om en sådan handling er

undergivet dansk straffemyndighed og dermed kan pådømmes ved danske domstole. Blot fordi der indføres straffehjemmel til at straffe en handling, er det ikke givet, at der også er dansk straffemyndighed til at straffe handlingen.

Bestemmelserne i straffelovens §§ 6-9 om dansk straffemyndighed, der gælder ved siden af de normale straffebestemmelser, er et værn mod folkeretsbrud. Udgangspunktet er, at Danmark har straffemyndighed over handlinger, som foretages i den danske stat, jf. § 6 i straffeloven, samt straffemyndighed over handlinger, som danske statsborgere og bosatte i Danmark foretager i en anden stat, såfremt handlingen også er strafbar i den pågældende stat (kravet om dobbelt strafbarhed), jf. § 7 i straffeloven. I straffelovens § 8 og § 8 a og b opregnes visse særsituationer, hvor der – uden for udgangspunktet i § 6-7 – alligevel er dansk straffemyndighed.

I forhold til en overtrædelse af indrejse- og opholdsforbuddet i lovudkastets § 114 j, vil der ofte ikke være dansk straffemyndighed efter §§ 6-7 i straffeloven, idet den ulovlige handling (indrejse eller ophold) foretages på en anden stats territorium, og den pågældende handling ikke vil være strafbar der (ingen dobbelt strafbarhed).

Det anføres i lovudkastet s. 54, at

”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, vil der være dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8, nr. 1, og for så vidt angår danske statsborgere og personer med bopæl her i landet tillige efter straffelovens § 8, nr. 3.”

Det fremgår af straffelovens § 8, nr. 1, at der er dansk straffemyndighed over handlinger, som *”foretages uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder eller en embedspligt mod staten.”*

Det må imidlertid antages, at i langt de fleste tilfælde vil danske statsborgere/bosatte i Danmark, der indrejser i et *”forbudt”* område i en anden stat, ikke udgøre en sådan alvorlig sikkerhedstrussel mod den danske stat, som krævet efter § 8, nr. 1. Det må således formodes, at der kun sjældent vil være dansk straffemyndighed efter denne bestemmelse.

Efter straffelovens § 8, nr. 3, er der dansk straffemyndighed, *”når*

handlingen krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet.”

Bestemmelsen tillægges normalt et snævert anvendelsesområde (Jf. den kommenterede straffelov, DJØF, 2013, s.173). Som dokumentation herfor anføres det i den kommenterede straffelov (samt i Karnov's kommentar til straffeloven note 52), at "Lovgivningsmagten har taget afstand fra, at pligten efter forældreansvarsloven, mv. ("seksuel udnyttelse af børn, menneskehandel eller kvindelig omskæring") er omfattet af § 8, ved at finde det nødvendigt at gennemføre § 7, stk. 1, nr. 2, litra a (der udtrykkeligt etablerer dansk straffemyndighed for de nævnte forbrydelser uden det normale krav om dobbelt strafbarhed)."

Lovgivningsmagten fandt således ikke, at der var dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8, herunder § 8, stk. 3, til at straffe danske statsborgere og bosatte i Danmark, som foretager "seksuel udnyttelse af børn, menneskehandel eller kvindelig omskæring" i en anden stat, men fandt det nødvendigt at sikre dansk straffemyndighed ved indsættelse af § 7, stk. 1, nr. 2, litra a, i straffeloven. På den baggrund forekommer det ikke åbenbart, at der er dansk straffemyndighed efter § 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.

Lovudkastet lægger således uden nærmere argumentation eller forklaring tilsyneladende op til en nyfortolkning af straffelovens § 8, nr. 3, med en væsentlig udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

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 (i lighed med straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra a).

2. Økonomisk støtte fra en terrororganisation i udlandet, jf. § 114 i, i lovudkastet

Mens tidligere ændringer i den danske straffelov har gjort det strafbart at yde finansiel og anden støtte *til* en terrororganisation, så vedrører § 114 i, den modsatte situation, hvor det *gøres* strafbart at modtage økonomisk støtte eller andre ydelser *fra* en terrororganisation til brug i Danmark, herunder til humanitære eller sociale formål.

Formålet med bestemmelsen er, at terrororganisationer ikke skal kunne vinde sympati og legitimitet i DK.

Den foreslåede bestemmelse kan imidlertid rejse nogle retssikkerhedsspørgsmål i forhold til det strafferetlige legalitetsprincip, idet der kan opstå usikkerhed om, hvilke udenlandske grupper og sammenslutninger, det er lovligt at modtage penge og ydelser fra.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at det er modtagelsen af penge og ydelser fra en "gruppe eller sammenslutning", som begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114 og § 114 a, som kan straffes.

Det fremgår ikke nærmere af bemærkningerne til den foreslåede § 114 i, hvad der menes med en "gruppe eller sammenslutning". Omfatter det kun penge og ydelser, som modtages fra ikke-statslige organisationer, eller kan "grupper eller sammenslutninger" også være statslige eller statsligt-drevne organer, således at det kan være strafbart at modtage penge og ydelser fra andre stater.

Det anføres i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse (s. 48), at modtageren af pengene mv. på tidspunktet for modtagelsen skal have forsæt med hensyn til at giveren er en terrororganisation (dvs. en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a).

Det er imidlertid ikke altid klart, om en gruppe eller sammenslutning begår – eller har til hensigt at begå – handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, og dermed om det er strafbart at modtage penge og ydelser fra de nævnte grupper. Institutet skal i den forbindelse henviser til, at staffelovens § 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.

Med venlig hilsen

Peter Vedel Kessing

SENIORFORSKER

Til:
Justitsminister Søren Pind
Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K



21. april 2016

Kære Søren

Røde Kors har modtaget høring over lovudkast til ændring af straffeloven - det såkaldte indrejseforbud, som kriminaliserer indrejse eller ophold i visse konfliktområder (sagsnr.: 2016-731-0061). Jeg har fuld forståelse for, at hensigten med lovudkastet på ingen måde er at begrænse eller besværliggøre anerkendte humanitære aktørers adgang til ofre for væbnede konflikter, men det er netop dette, jeg er bekymret for kan blive konsekvensen af forslaget. Jeg håber derfor, at du vil tage nedenfor beskrevne refleksioner og spørgsmål med i det videre arbejde med lovudkastet.

Det er for alle dele af Røde Kors bevægelsen afgørende, at *alle* ofre for væbnede konflikter får adgang til hjælp og beskyttelse. Røde Kors skal i overensstemmelse med den humanitære folkeret og Røde Kors bevægelsens folkeretlige grundlag have adgang til at yde denne hjælp og beskyttelse.

Lovudkastet kan imidlertid læses således, at Røde Kors' muligheder for at yde denne hjælp og beskyttelse begrænses på en måde, der ikke er i overensstemmelse med den humanitære folkeret og dets grundlag.

- **Ifølge lovudkastets § 114 j, stk. 2**, er "indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv" generelt undtaget fra forbuddet. Hvad denne offentlige tjeneste eller hverv kunne omfatte er ikke nærmere beskrevet i lovudkastet.
- **Ifølge lovudkastets § 114 j, stk. 3**, kan der efter ansøgning gives forudgående tilladelse til en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation mv., hvis indrejsen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. I ministeriets bemærkninger oplyses om anerkendelsesværdigt formål, at ved: "*anerkendelsesværdigt formål forstås som udgangspunkt formål, der ikke har med den væbnede konflikt at gøre, og som der vurderes at være en rimelig anledning til at foretage på trods af den verserende væbnede konflikt. Indrejse og ophold med henblik på at, yde humanitær bistand...., vil således i almindelighed være anerkendelsesværdige formål.*", og at indrejse og ophold endvidere vil være et anerkendelsesværdigt formål, selv om ydelsen af "*den humanitære bistand har med den væbnede konflikt at gøre.*"

Det er Røde Kors' opfattelse, at den særlige status vi har, må føre til, at vi bør være omfattet af den generelle undtagelse. Såfremt vi skal søge om forudgående tilladelse, frygter jeg, at det i det ekstremme, men desværre sandsynlige tilfælde, kan udgøre en afgørende begrænsning for vores adgang til ofrene for væbnet konflikt, hvilket i sidste ende kan koste menneskeliv. Dette kan fx være tilfældet, hvis vi uventet og pludselig får humanitær adgang til et område, der er omfattet af indrejseforbuddet, og vi først skal søge om tilladelse.

Røde Kors' særlige rolle i væbnede konflikter er dels reguleret i den humanitære folkeret (besluttet af staterne) og dels i statutterne for Røde Kors og Røde Halvmånebevægelsen (fastsat på Den Internationale Røde Kors Konference, som består af alle dele af Røde Kors bevægelsen og staterne, herunder Danmark).

I den humanitære folkeret er der konkrete bestemmelser, som giver Røde Kors mandat til at beskytte og hjælpe alle ofre for væbnede konflikter. For internationale konflikter er dette bl.a. beskrevet i artikel 81 i Tillægsprotokol I til Genèvekonventionerne af 1949. For ikke-internationale væbnede konflikter er det beskrevet i artikel 18 i Tillægsprotokol II til Genèvekonventionerne af 1949. I sidstnævnte bestemmelse står udtrykkeligt, at hjælpeorganisationer, der er beliggende i en stats område har ret til at tilbyde deres bistand med henblik på udførelse af deres traditionelle opgaver over for ofrene i den væbnede konflikt. I Syrien betyder det fx, 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 hjælpearbejde er danske Røde Kors delegater ligeledes ofte ansat i ICRC og IFRC og i andre nationale Røde Kors og Røde Halvmåne selskaber. Arbejdet er ofte særdeles risikofyldt og udførelsen forudsætter stor professionalitet, handlekraft og fleksibilitet.

Der er således ikke tvivl om, at Røde Kors i den humanitære folkeret af staterne og det internationale samfund er 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 vores neutralitet og adgang kan udføre det nødvendige hjælpe og beskyttelsesarbejde.

På denne baggrund håber jeg, at du er enig med Røde Kors i, at den generelle undtagelse i lovudkastets § 114 j, stk. 2, også skal omfatte alle dele af Røde Kors bevægelsen eller alternativt, at bestemmelsen formuleres således, at dette vil være tilfældet.

Du må selvfølgelig endelig tage fat i mig, hvis der er spørgsmål eller behov for uddybning.

Venlig hilsen



Anders

Fra: Jørn Vestergaard [jorn.vestergaard@jur.ku.dk]
Sendt: 22. april 2016 16:30
Til: EStrafferetskontoret (951s18)
Cc: Jørn Vestergaard
Emne: Udkast af 8. april 2016 til forslag til lov om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.) - Udtalelse fra professor Jørn Vestergaard, Københavns Universitet

Udtalelse vedrørende udkast af 8. april 2016 til forslag til lov om ændring af straffeloven (Væbnede konflikter i udlandet mv.)

Det foreslåede forbud mod indrejse og ophold i bestemte konfliktområder er på flere måder problematisk. Udbyttet af en sådan ordning står formentlig ikke i rimeligt forhold til de principielle betænkeligheder, den giver anledning til, og ressourcer, der skal bruges på at administrere den.

Problemet med at dæmme effektivt op for tilslutning til terrorbevægelser i udlandet beror ikke på, at der mangler straffebestemmelser, for dem er der rigeligt af i terrorparagrafferne og den øvrige straffelovgivning. Hertil kommer de nye regler i pasloven og udlændingeloven om udrejseforbud mv. Den nyligt vedtagne hjemmel for FE til overvågning af danske i udlandet og de nye regler om behandlingen af PNR oplysninger vil alt andet lige lette opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af allerede gældende forbud.

Når det kniber med at få styr på såkaldte fremmedkrigeres rejselyst, skyldes det andre faktorer end gældende lovgivning. Al tilgængelig viden viser, at de mest optændte 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 overtrædelserne vil blive anset for at være forholdsvis beskeden og virkningen af ordningen tilsvarende begrænset. Selv om den foreslåede strafferamme går op til fængsel i 6 år, forudsættes det logisk nok, at straffen i konkrete tilfælde bliver meget mildere end for overtrædelse af landssvigerparagraffen eller terrorlovgivningen. Det er urealistisk at forestille sig, at dette er et egnet middel til at afskrække personer i kernen af målgruppen.

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 den fjerde tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN Pagten om civile 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.

Det er forståeligt, at et samlet Straffelovråd ikke er begejstret for et forbud som det foreslåede, men tværtimod har udtrykt sig usædvanlig forbeholdent og i realiteten har henholdt sig til at yde lovteknisk bistand.

Venlig hilsen, Jørn Vestergaard

Jørn Vestergaard
professor i strafferet
Københavns Universitet

+45/21 60 26 80
jv@jur.ku.dk
<http://jura.ku.dk/jv>