



Internationale, europæiske og danske regler om fremmedkrigere i terroristers tjeneste

Vestergaard, Jørn

Published in:
Mod og mening

Publication date:
2016

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Vestergaard, J. (2016). Internationale, europæiske og danske regler om fremmedkrigere i terroristers tjeneste. I H. M. Motzfeldt, S. Schaumburg-Müller, R. Gottrup, & K. Østergaard (red.), *Mod og mening: Hyldestskrift til Frederik Harhoff* (s. 527-554). Djøf Forlag.

Internationale, europæiske og danske regler om fremmedkrigere i terroristers tjeneste

*Jørn Vestergaard, professor,
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet*

»Hvis man går med i en væbnet konflikt i udlandet, må man være klar til at tage de risici, der følger med«.
Frederik Harhoff¹

1. Den første danske sag mod en syrienkriger

I slutningen af 2012 blev den danske offentlighed opmærksom på, at der strømmede hellige krigere til Syrien fra vestlige lande for at deltage i borgerkrigen på oprørernes side. Udviklingen skabte bekymring for, at hjemvendte krigere som følge af yderligere radikaliserings, modtagelse af militær træning, deltagelse i kamphandlinger og kontakter til militante islamistiske netværk ville udgøre en særlig terrortrussel.²

Længe havde anklagemyndigheden ikke nogen sag, der bevismæssigt var solid nok til påtaleindsigelse for overtrædelse af antiterrorlovgivningen. Efter regeringsskiftet i sommeren 2015 blev det Søren Pind, der som ny justitsminister slog tonen an i forbindelse med den strafferetlige bekæmpelse af terrorisme og dermed forbundne forhold. Der blev nu under rigsadvokaturen nedsat en indsatsgruppe med det formål at afklare, hvilke sager, der kunne egne sig til tiltalerejsning, og der var herefter tilført området såvel ny energi som beslutsomhed, hvilket bevirkede en mærkbar fremdrift i retshåndhævelsen. Der blev nu rejst sager mod flere personer mistænkt for at tilslutte sig Islamisk Stat (IS).³

¹ Professor, dr. jur. Frederik Harhoff, »Hvornår er vi der...? Om Danmark i krig – og konsekvenserne deraf«, bidrag til antologien *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, red. Peter Vedel Kessing & Andreas Laursen, 2016, s. 139.

² Center for terroranalyse, CTA, »Foreign fighters – og truslen mod Danmark«, PET 19.12.2012.

³ Den sunnimuslimske oprørsbevægelse ISIL er også kendt som ISIL, ISIS og Da'esh. Organisationens historie er beskrevet i en række bidrag til bogen *Et farvel til terror? Krigen*

Yderligere brændstof til initiativer fra anklagemyndigheden materialiserede sig med den temmelig forbløffende offentliggørelse af lækkede filer, der indeholdt systematiske medlemsoplysninger registreret af IS. Materialet dukkede op, da et frafaldent medlem af IS i marts 2016 overleverede et usb-stik med fortrolige dokumenter til Sky-News. Filerne indeholdt bl.a. udfyldte blanketter med oplysninger om mere end 1.700 personer fra et stort antal lande, herunder ifølge medierne om i hvert fald 12 jihadister fra Danmark.⁴ Nu var der et mere solidt grundlag for sager mod personer, der var under mistanke for som syrienkrigere at have ladet sig hverve til IS.⁵

De lækkede dokumenter kom til at indgå i bevisførelsen mod en 23-årig tyrkisk-dansk mand, som i december 2015 var blevet tiltalt for overtrædelse af flere af straffelovens antiterrorbestemmelser, herunder for at lade sig hverve af IS til at begå terrorhandlinger.⁶ Ifølge tiltalen havde vedkommende tidligere været i Syrien, hvor han tilsluttede sig IS, ligesom han ifølge tiltalen havde konkrete planer om senere at gøre det igen, hvilket blev forhindret, da politiet i marts 2015 anholdt ham og fratog ham hans danske pas.⁷ I den forbindelse forhindrede politiet ham ifølge tiltalen også i at tage 20.000 kr. med til Syrien for at overdrage dem til IS, hvorfor han tillige blev tiltalt for at forsøge at yde økonomisk støtte til en terrororganisation.

Et nævningeting ved Retten i Glostrup fandt i 2016 tiltalte skyldig i overtrædelse af straffelovens § 114 c, stk. 3, ved i to omgange at have ladet sig hverve af IS til at begå terrorhandlinger samt at have forsøgt at yde økonomisk støtte til IS. Tiltalte blev også fundet skyldig i offentligt at have billiget terrorhandlinger samt i nogle andre forhold, som ikke var terrorrelaterede.⁸

mod ISIS 2014-2015, redigeret af Carsten Jensen & David Vestenskov, Forsvarsakademiet 2015. Se også Loretta Napoleoni, *Islamisk Stat*, Tiderne Skifter 2015.

⁴ Se således Jakob Sheikh i *Politiken* 23.6.2016. Denne journalist og forfatter har dækket temaet fremmedkrigere indgående og har i efteråret 2015 udgivet bogen *Danmarks børn i hellig krig*, hvori han bl.a. giver et nuanceret indblik i nogle unge fremmedkrigeres livshistorier.

⁵ Om at lade sig hverve til terrorisme, se straffelovens § 114 c, stk. 3. I en sag om administrativ udvisning havde Højesteret allerede nogle år forinden godkendt en afgørelse i henhold til udlændingelovens § 25, nr. 1, hvorefter en irakisk statsborger under henvisning til fare for statens sikkerhed blev udvist, idet den pågældende var mistænkt for deltagelse i udsendelse af personer med henblik på terrorisme i Irak godkendt af domstolene. I landsrettens afgørelse blev der udtrykkeligt henvist til § 114 c, se U 2011.2673 H.

⁶ Yderligere seks personer var medio 2016 fortsat varetægtsfængslet på grundlag af sigtelser for at lade sig hverve til terrorisme.

⁷ Om de nye regler herom i pasloven, se senere.

⁸ Dom afsagt af Retten i Glostrup den 24.6.2016, rettens j.nr. 15-570/2016.

Ifølge dombogen fløj tiltalte i juli 2013 til Istanbul og derfra videre til Kilis, hvorfra han tog en taxa til den syriske grænse. Ved grænsen mødte tiltalte en kontaktperson, der smuglede ham og andre over grænsen til Syrien.⁹ Herefter blev de afhentet i bil af personer fra IS. Efter et par dage begyndte han at udføre arbejde. Kort efter valgte han at forlade stedet og rejste tilbage til i Tyrkiet.

I slutningen af august 2013 fløj tiltalte på ny til Istanbul og tog derfra videre til Syrien. Efter afslutningen af et godkendelsesforløb begyndte han at virke for IS, og han fik 300-400 dollars om måneden i løn. I retten forklarede han, at han arbejdede i et bageri og bragte mad ud til befolkningen, samt at han lavede mad til dem, han boede sammen med. Efter egent udsagn blev han ikke trænet i våbenbrug. Ved ankomsten anden gang medvirkede han ved udfyldelsen af en blanket med personlige oplysninger. Det fremgår af blanketten, at han blev registreret som »kæmper«. Under rubrikken »speciale« er der ligeledes markeret ud for »kæmper«. Tiltalte forklarede herom, at der blev anført kæmper, fordi der ikke var svarmuligheder, der passede med det, han skulle lave, idet han angiveligt kun kunne vælge mellem »martyr«, »bombebæltbærer« og »kæmper«.

Hos tiltalte var der fundet billeder af ham selv, hvor han foran et IS-flag poserede med AK47-geværer og med teksten »Abu Aya Al-Kurdi« og »Ingen ære uden Jihad«. Han forklarede herom, at det bare var for at prale.

De tre juridiske dommere og 5 nævninger afviste tiltaltes forklaring om arbejdet på bageri og om madlavning og madudbringning. De fandt hans forklaring om opholdet usammenhængende og på en række punkter uklar og ulogisk. De lagde følgelig til grund, at tiltalte var rejst til Syrien i 2013 og tilsluttede sig IS som kæmper, og at han i hvert fald deltog i relevant træning i brug af våben og kamp. Herefter fandt de ham skyldig efter tiltalen i dette forhold. En enkelt nævning tilsluttede sig, at tiltalte blev fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 114 c, stk. 3, men fandt det ikke bevist, at tiltalte havde modtaget våbentræning.

Et enigt nævningeting fandt, at tiltalte i marts 2015 havde til hensigt at rejse til Syrien med henblik på igen aktivt at tilslutte sig IS som kæmper for at deltage i organisationens væbnede kamp og aktiviteter i øvrigt. Derved havde han ladet sig hverve til terrorisme, og han blev følgelig fundet skyldig i overensstemmelse med tiltalen i det andet forhold.

De juridiske dommere og fem nævninger fandt desuden tiltalte skyldig i forsøg på finansiering af terrorisme ved at have hævet et kviklån på 20.000 kr. med henblik at overdrage beløbet til IS.

⁹ En analyse foretaget af nyhedsbureauet AP har vist, at mere end 4.000 fremmedkrigere er blevet registreret af IS efter at have krydset grænsen fra Tyrkiet til Syrien, hvilket skulle svare til mellem 25 og 40 procent af de udenlandske rekrutter. Se Jakob Sheikh i *Politiken* 7.7.2017.

Yderligere blev tiltalte fundet skyldig i billigelse af terrorisme.¹⁰ Han havde på facebook-gruppen »Allah ved bedst« med ca. 17.000 medlemmer redigeret et indlæg med et videoklip med rustvognen med Omar El-Husseins kiste og teksten: »Wallah denne mand har rystet Danmark MashAllah. Og bak jeres bror. Må vi in shaa Allah få flere brødre som Omar. Som ofret sit liv på Allah og hans profet«.

Et enigt nævningeting fastsatte straffen til fængsel i 7 år, hvilket under indtryk af forholdenes alvor og grovhed ligefrem oversteg anklagemyndighedens påstand om fængsel i 6 år. Efter en samlet afvejning af på den ene side de alvorlige forhold og på den anden side tiltaltes tilknytning til Danmark, herunder tiltaltes familiemæssige forhold og familiens langvarige tilknytning til Danmark sammenholdt med tiltaltes tilknytning til Tyrkiet, fandt retten, at afgørende hensyn talte imod frakendelse af tiltaltes danske indfødsret.¹¹ Anklagemyndigheden har anket dommen med krav om frakendelse af statsborgerskab og udvisning.¹²

2. Sikkerhedsrådets resolutioner om fremmedkrigere

FN's Sikkerhedsråd vedtog i 2014 enstemmigt resolutionerne 2170 og 2178 rettet mod såkaldte *foreign terrorist fighters*.¹³ De to retsakter bygger videre på resolution 1373 af 28. september 2001, hvormed Sikkerhedsrådet efter angrebene i USA den 11. september 2001 pålagde staterne en ganske generel forpligtelse til at kriminalisere og strafforfølge planlægning, forberedelse, direkte eller indirekte finansiering af, støtte til eller udøvelse af terror,

¹⁰ Ved Østre Landsrets dom af 08.1.2016 blev en ung mand idømt 6 måneders fængsel efter § 136, stk.1, for på facebook at have postet et link til en video, der indeholdt en tale fra en repræsentant fra IS, der tilskyndede til angreb og drab på borgere fra den koalition af lande, der bekæmpede Islamisk Stat, og for som kommentar havde skrevet: »En besked til alle muslimer i Vesten især Danmark«. Desuden blev han for billigelse af attentatet på Charlie Hebdo dømt efter § 136, stk. 2. I førstnævnte forhold blev han frifundet for trussel om terrorisme. Se U 2016.1743 Ø.

¹¹ I en historisk afgørelse fradømte Højesteret den 08.6.2016 dansk-marokkaneren Said Mansour hans danske statsborgerskab. Han var for opslag af materiale på facebook og rundsending af e-mails mv. bl.a. blevet fundet skyldig i overtrædelse af § 114 e om fremme af terrorisme samt overtrædelse af § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse samt overtrædelse af § 136, stk. 2, om udtrykkelig offentlig billigelse af terrorhandlinger. Om en tidligere dom over Mansour, se Jørn Vestergaard i *Forbrydelser og andre straffbare forhold*, 2. udgave 2013 s. 236.

¹² Sikkerhedsrådets resolutioner nr. 2170 af 15.8.2014 og nr. 2178 af 24.9.2014, vedtaget under henvisning til kapitel VII i FN-pagten.

¹³ Sikkerhedsrådets resolutioner nr. 2170 af 15.8.2014 og nr. 2178 af 24.9.2014, vedtaget under henvisning til kapitel VII i FN-pagten.

dog uden at fastlægge en definition af terrorhandlinger. Forpligtelserne omfatter desuden en række foranstaltninger, som bl.a. kan være af relevans i forbindelse med forebyggelse af fremmedkrigeres aktiviteter, herunder indfrysning af midler, rejsekontrol, forebyggelse af rekruttering og informationsudveksling. Med resolution 1373 introducerede Sikkerhedsrådet et nyt retligt regime ved i kampen mod terrorisme at tiltage sig lovgivende beføjelser.

Med resolution 2170 pålagde Sikkerhedsrådet medlemslandene bl.a. at gennemføre nationale foranstaltninger med henblik på at forhindre personer i at tilslutte sig ISIL, al-Nusra eller grupper tilknyttet eller afledt fra al-Qaeda og til at retsforfølge sådanne individer.

Resolution 2178 udbyggede yderligere medlemsstaternes forpligtelser. Resolutionen indkredser den primære målgruppe af udrejsende i ganske brede vendinger og er ikke begrænset til anvendelse i forhold til konflikten i Syrien og Irak. Den pålægger medlemsstaterne pligt til at kriminalisere udrejse med terrorrelaterede aktiviteter som formål, herunder for at yde eller modtage terrortræning, samt finansiering, organisering eller anden fremme af udrejse med sådant formål, »including in connection with armed conflict«.

Den grundlæggende forpligtelse i resolution 2178 er fastsat i artikel 6, hvorefter Sikkerhedsrådet:

»decides that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

(a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict«.

Ifølge bestemmelsens litra (b) og (c) omfatter forpligtelsen til kriminalisering og retsforfølgning også finansiering og fremme af de under litra a anførte handlinger.

Resolutionen indeholder også bestemmelser om forebyggelse af ind- og gennemrejse af individer, som der er grund til at formode vil deltage i terrorisme i et andet land, samt om nationale tiltag med henblik på retsforfølgning af sådanne individer. I indsatsen mod *foreign terrorist fighters* opfordres medlemsstaterne til risikovurdering og screening af flyrejsende, øget internationalt samarbejde, herunder om informationsudveksling, samt initia-

tiver med henblik på anti-radikalisering og reintegration af hjemvendte fremmedkrigere mv.¹⁴

Jurister har kritiseret, at resolution 2178 på en problematisk måde bidrager til at udviske skellet mellem overtrædelser af krigens love og terrorisme uden for væbnet konflikt. Resolutionen forpligter staterne til at kriminalisere de ovennævnte forhold som deltagelse i *terrorist acts* eller *terrorist training*, selv om det overordnede sigte er at dæmme op for aktiviteter i tilknytning til væbnet konflikt. Dette har en række uheldige virkninger, idet formålet med og indholdet af reglerne om brug af magt under væbnet konflikt, henholdsvis de generelle folkeretlige regler om bekæmpelse af terrorisme har vidt forskellig karakter.¹⁵

Den humanitære folkeret anerkender visse former for magtanvendelse i forbindelse med væbnet konflikt, men forbyder andre i bestræbelserne på at begrænse tab af menneskeliv og menneskelige lidelser forårsaget ved unødigt voldsudøvelse og andre overgreb, herunder udtrykkeligt også egentlige terrorhandlinger rettet mod civilbefolkningen.¹⁶ Reglerne herom gælder for alle parter i såvel internationale som ikke-internationale væbnede konflikter. En sondring mellem lovlig og ulovlig magtanvendelse anerkendes principielt ikke på det område, som dækkes af de internationale konventioner om bekæmpelse af terrorisme. Formålet med disse er at forpligte staterne til internationalt og transnationalt samarbejde om bekæmpelse af bestemte former for kvalificeret voldsanvendelse i fredstid gennem regler om kriminalisering, universel jurisdiktion, strafforfølgning og gensidig retshjælp. I hen-

¹⁴ Om internationale og lokale initiativer i tillæg til særskilt kriminalisering, se forfatterens bidrag til den tidligere omtalte antologi *Robust mandat*. Om de af Østjyllands Politi og Aarhus Kommune udviklede strategier og indsatser vedrørende forebyggelse af radikalisering, der internationalt er blevet kendt som den såkaldte 'Aarhus-model', se politikommissær Allan Aarslevs oplæg den 23.11.2015 på www.kriminalistforeningen.dk. Se også notat af 18.3.2015 om Kriminalforsorgens generelle antiradikaliseringssindsats. Se også anbefalinger fra den af Københavns Kommune nedsatte ekspertgruppe, *Færre radikaliserede gennem en effektiv og sammenhængende indsats*, august 2015.

¹⁵ Se nærmere Sandra Kraehenmann i *Academy Briefing, Foreign Fighters under International Law* s. 19 f. og 61 ff. For yderligere referencer, se forfatterens bidrag til den i forrige note nævnte antologi *Robust mandat*. Nævnte bidrag er skrevet, før gennemførelsen i foråret 2016 af de nye antiterrorbestemmelser i straffelovens modtagelse af støtte fra terrorister og udrejse til deltagelse i terrorisme, som vil blive behandlet senere i denne artikel.

¹⁶ Under den humanitære folkeret knytter begrebet terrorisme sig til forbuddet mod »skræmme- eller terrorhandlinger« over for beskyttede civile og andre beskyttede personer og er snævert forbundet med princippet om, at beskyttelsen af civile mod virkningen af fjendtlige handlinger forudsætter, at de kan skelnes fra kombattanter (*principle of distinction*). Jf. Fjerde Genève-konvention artikel 33, TP1 artikel 51, stk. 2, samt TP2 artikel 4, stk. 2, litra d, og artikel 13, stk. 2.

hold til disse konventionsforpligtelser skal det i national lovgivning gøres strafbart at foretage handlinger, som på den humanitære folkerets område til dels er lovlige, herunder at foretage angreb mod et styres eller en anden oprørsgruppes styrker eller installationer i forbindelse med en ikke-international væbnet konflikt. Normalt indeholder sådanne retsakter følgelig et forbehold om, at de ikke finder anvendelse på forhold begået under væbnet konflikt.¹⁷ Det er den herskende opfattelse i litteraturen, at forbeholdet omfatter såvel internationale som ikke-internationale væbnede konflikter. De globale, 'sektorielle' konventioner omfatter i øvrigt ikke forpligtelser til kriminalisering af rekruttering til eller oplæring i terrorisme.

Med en række resolutioner efter 9/11 har Sikkerhedsrådet sammenblandet den internationale normering vedrørende bekæmpelsen af terrorisme i fredstid og reguleringen af væbnede konflikter. Sanktionerne mod al-Qaeda og dermed forbundne enheder og individer omfatter således aktører, som dels er indblandet i væbnet konflikt, dels er direkte eller indirekte medansvarlige for terrorhandlinger.¹⁸ I den brede og vidtgående resolution 1373 blev der således ikke taget forbehold mod anvendelse på væbnede konflikter. Dette har hverken Danmark eller en række andre stater da heller ikke gjort ved implementeringen i national lovgivning.¹⁹ Resolution 2178 om *foreign terrorist fighters* er skåret over samme læst og retter sig udtrykkeligt mod »terrorist acts and participation in armed conflicts«. Resolutionen påbyder gan-

¹⁷ Se f.eks. konventionerne om gidseltagning artikel 26, stk. 5, bekæmpelse af terrorbombninger artikel 19, stk. 2, om terrorfinansiering artikel 2, om nuklear terrorisme artikel 4, stk. 2.

¹⁸ Det globale sanktionsregime mod al-Qaeda m.fl. blev etableret med Sikkerhedsrådets resolution 1390 af 16.1.2002, som byggede videre på resolution 1267, 1999 og senest er opretholdt med resolution 2161, 2014. I resolutionerne 2170 og 2178 bemærkes det, at *foreign terrorist fighters* samt personer, der finansierer eller i øvrigt faciliterer sådannes rejse og efterfølgende aktiviteter, kan optages på sanktionslisten, hvilket også er sket i et antal tilfælde for individer med tilknytning til al-Nusra eller Islamisk Stat. Som opfølgning på resolution 1373 har EU etableret et autonomt sanktionsregime. Litteraturen om terrorlister og sanktioner er omfattende. En udførlig behandling på dansk er foretaget af Jørn Vestergaard i artiklen »Europæisk Kadi-ret - om terrorfinansiering, indefrysning og menneskerettigheder«, *Tidsskrift for Kriminalret* nr. 7, 2010 s. 709-726.

¹⁹ Som et eksempel på, at der i national antiterrorlovgivning er taget forbehold for anvendelse af bestemmelserne på forhold begået som led i væbnede styrkers aktiviteter under deltagelse i væbnet konflikt, kan nævnes den belgiske straffelov artikel 141*bis* (»ne s'applique pas aux activités des forces armées en période de conflit armé, tels que définis et régis par le droit international humanitaire«). Dette blev der redegjort for i et oplysende indlæg af Dr. Vaios Koutroulis fra Université Libre de Bruxelles ved en konference afholdt af det akademiske netværk om europæisk strafferet, ECLAN, den 26.4.2016. Her blev det oplyst, at de belgiske domstole tolker forbeholdet snævert, herunder med strenge krav til klassifikation af oprørsgrupper som væbnede styrker.

ske vist staterne at implementere forpligtelserne i overensstemmelse med den humanitære folkeret, men herved tages der ikke sigte mod at afgrænse resolutionens anvendelsesområde i forhold til handlinger, der er ulovlige som krigsforbrydelser, f.eks. gidseltagning, tortur af tilfangetagne, rekruttering af børnesoldater, alvorlige overgreb på ikke-kombattanter, direkte angreb mod civile eller egentlige terrorhandlinger.

Hertil kommer, at resolutionen ikke bygger på nogen egentlig definition af begrebet terrorisme, men blot henviser til, hvad der følger af forskellige partikulære konventioner om flykapring, gidseltagning, terrorbombning, terrorfinansiering etc. I overensstemmelse med ovennævnte sædvane gælder de fleste af disse retsakter som nævnt slet ikke for handlinger udført under væbnet konflikt.²⁰ Så henvisningen bidrager til væsentlig usikkerhed om rækkevidden af de med resolution 2178 anordnede forpligtelser samt disses forhold til legalitetsprincippet og de deri indeholdte krav om klarhed og forudseelighed.

Også EU rammeafgåelsen om bekæmpelse af terrorisme²¹ og Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme²² undtager væbnede styrkers kamphandlinger under væbnet konflikt fra de i disse retsakter indeholdte forpligtelser for medlemsstaterne.

Med resolutioner som de nævnte kategoriseres alle medlemmer af visse oprørsbevægelser som terrorister og deres støtter som meddelagtige i terrorisme, hvilket er ganske vidtgående i forhold til reguleringen i den humanitære folkeret. Det indebærer grundlæggende, at angreb på militære mål skal kriminaliseres, selv om sådanne er lovlige under den humanitære folkeret. Desuden medfører det en omfattende kriminalisering af forhold forbundet med deltagelse i væbnet konflikt, idet f.eks. selve dette at erhverve kundskaber og færdigheder med hensyn til brug af våben og sprængstoffer som følge af tilslutning til en oprørsgruppe i forbindelse med dennes deltagelse i væbnet konflikt kan tolkes som oplæring i terrorisme.

I national ret udmøntes forpligtelserne i henhold til retsakter rettet mod bekæmpelse af terrorisme i forbindelse med væbnet konflikt typisk i generel anti-terrorlovgivning, herunder også ved kriminalisering af og strafforfølgning for handlinger, der er omfattet af et fremskudt værn mod terrorisme uden i sig selv at udgøre terrorhandlinger, dvs. finansiering, rekruttering, oplæring, tilslutning, osv. For selv om konventioner om bekæmpelse af terrorisme i almindelighed ikke finder anvendelse på forhold i forbindelse med væbnet konflikt, lægger de ikke hindringer i vejen for kriminalisering i nati-

²⁰ Cf. dog 1973 konventionen om forbrydelser mod internationalt beskyttede personer.

²¹ Jf. rammeafgåelsen om bekæmpelse af terrorisme, L 164/3-7 (2002/475/RIA), præambelbetragtning 11.

²² Jf. Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, CETS 196, 2005, artikel 26, stk. 5.

onal ret af forskellige aktiviteter under eller i tilknytning til med væbnet konflikt som terrorhandlinger eller virksomhed forbundet med terrorisme.²³ De forbyder således ikke kriminalisering af selve det at tilslutte sig en oprørsbevægelse, noget som ikke i sig selv er forbudt efter krigens love, heller ikke i forhold til fremmede.

I mange staters nationale lovgivning er det nu blevet en udbredt praksis at indføre bestemmelser om kriminalisering af terrorhandlinger og handlinger forbundet med terrorisme uden skelnen imellem, om der er tale om forhold, der under væbnet konflikt ellers ville være lovlige eller ej. Dette kan bl.a. indebære kriminalisering af tilslutning til en oprørsstyrke, hvis denne bedømmes som en terrorgruppe eller -organisation, selv om det i almindelighed ikke ville være strafbart at virke som fremmedkriger eller på anden måde indgå i en ikke-international væbnet konflikt. Det bliver herved afgørende, hvilken bevægelse en person vælger at tilslutte sig, hvilket igen kan indebære en vis vilkårlighed i bedømmelsen, f.eks. i en labil situation som den aktuelle i Syrien og Irak, hvor der efter det foreliggende sker en stadig vandring af enkeltpersoner og enheder mellem bevægelser, der bekæmper Assat-styret, IS og hinanden.

Ved at strafforfølge medlemmer og støtter af oprørsgrupper efter anti-terrorlovgivningen sløres det på en uhensigtsmæssig måde, at egentlige terrorhandlinger begået mod civile under en ikke-international væbnet konflikt indebærer et brud på reglerne i den humanitære folkeret og dermed kan være omfattet af reglerne om krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden i såvel national som international ret.²⁴ Retorikken i resolution 2178 er derved egnet til at give et fejlagtigt signal og at skabe uholdbare forestillinger, som kan bidrage til glorificeringen af individer og bevægelser, der betragter terrorisme som et anerkendelsesværdigt eller ligefrem beundringsværdigt middel i en ideologisk eller politisk betinget kamp.

Visse regimer tilrettelægger deres bekæmpelse af lokale oprørsbevægelser ved anvendelse af vidtgående anti-terrorlovgivning, idet konflikten angiveligt står mellem et legitimt styre over for lovløse forbrydere og terrori-

²³ Om forskellen på den humanitære folkerets regler om henholdsvis internationale og ikke-internationale væbnede konflikter og de bagvedliggende begrundelser herfor, se Frederik Harhoff i *Robust mandat*, s. 131 ff.

²⁴ Om overgreb mod personer, som ikke aktivt deltager i fjendtligheder, se opregningen i fælles artikel 3, der antages at være blevet udtryk for sædvaneret. Se også TP2 artikel 4. Se tillige de mere omfattende kodificeringer i Romstatuttens artikel 8, stk. 2, litra c, og de uddybende Elements of Crimes; ICTR statuttens artikel 4; SCLS statuttens artikel 3. Det ledende præjudikat vedrørende jurisdiktion med hensyn til internationale forbrydelser begået under ikke-internationale væbnede konflikter er ICTY *Tadić*, IT-94-1-A, Interlocutory Appeal on Jurisdiction. Se i øvrigt icrc.org/customary-ihl: Rule 156, *Definition of War Crimes*.

ster, der ikke kan forvente rettigheder under den humanitære folkeret. Den brede og uspecifikke omtale af »terrorisme i enhver form og fremtræden« kan bidrage til at legitimere undertrykkende regimers hårdhændede bekæmpelse af politiske modstandere og oppositionsgrupper, f.eks. kurdere, tibetane, kinesiske uighurer, tjetjenere, palæstinensere eller enheder af den frie syriske hær.²⁵

Den vidtgående kriminalisering af aktiviteter, som under væbnet konflikt direkte eller indirekte kan facilitere terrorgruppers virksomhed i bred forstand, kan bidrage til at vanskeliggøre humanitære organisationers arbejde med deraf følgende skadevirkninger for civile og andre, som ikke deltager aktivt i kamphandlinger. At betegne en oprørsbevægelse som en terrororganisation vil kunne legitimere, at et styre nægter at tillade en indsats, som under den humanitære folkeret skulle anerkendes. Den syriske regerings position er et eksempel herpå. I national lovgivning kan det til og med blive kriminelt at yde eller støtte sociale eller sundhedsmæssige indsatser i forhold til medlemmer af en bevægelse med en forgrening, som er ansvarlig for terrorhandlinger.

Den Internationale Røde Kors Komite har opfordret til, at anvendelsen af begrebet terrorhandling i forbindelse med væbnet konflikt forbeholdes forhold omfattet af forbuddet herimod under den humanitære folkeret, og at begrebet i øvrigt kun knyttes til handlinger begået uden for væbnet konflikt:²⁶

»In sum, it is believed that the term 'terrorist act' should be used, in the context of armed conflict, only in relation to the few acts specifically designated as such under the treaties of IHL. It should not be used to describe acts that are lawful or not prohibited by IHL. While there is clearly an overlap in terms of the prohibition of attacks against civilians and civilian objects under both IHL and domestic law, it is believed that, overall, there are more disadvantages than advantages to additionally designating such acts as 'terrorist' when committed in situations of armed conflict (whether under the relevant international legal framework or under domestic law). Thus, with the exception of the few specific acts of terrorism that may take place in armed conflict, it is submitted that the term 'act of terrorism' should be reserved for acts of violence committed outside of armed conflict«.

²⁵ Se således bl.a. særdeles kritiske indlæg på www.justsecurity.org af den tidligere Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism, professor Martin Scheinin. Se også Bibi van Ginkels indlæg af 4.11.2014 på www.icct.nl, hvor der også kan findes andre relevante indlæg.

²⁶ Se nærmere ICRC, *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*, Chap. VI (p. 51), Geneva 2011.

Alt andet lige kan det vanskeliggøre fredsforhandlinger og forsoningsprocesser, hvis tilslutning til en oprørsbevægelse uden videre betragtes og behandles som meddelagtighed i terrorisme og dermed indebærer udsigt til strafforfølgning efter national ret.

Alt andet lige bør formodningen være, at handlinger, som ikke i sig selv er ulovlige i forbindelse med væbnet konflikt, herunder selve dette at kæmpe sammen med en oprørsbevægelse, ikke inddrages under national antiterrorlovgivning.²⁷ Forholdet kan være et andet og mere kompliceret i tilfælde, hvor en oprørsgruppe dels er indblandet i en ikke-international væbnet konflikt, dels er ansvarlig for terrorhandlinger uden for det territorium, hvor denne udspiller sig.²⁸ Noget sådant er notorisk blevet tilfældet for IS med involvering af hjemvendte fremmedkrigere, sådan som det efter alt foreliggende var tilfældet ved angrebene i Paris den 13. november 2015 og flere senere angreb.

3. Europarådet

Den 19. maj 2015 vedtog de europæiske udenrigsministre en tillægsprotokol til konventionen fra 2005 om forebyggelse af terrorisme.²⁹ Retsaktens grundlæggende formål er at befordre en fælles europæisk implementering af forpligtelserne i Sikkerhedsrådets resolution 2178. Protokollen supplerer konventionen ved bl.a. at forpligte staterne til kriminalisering af at deltage i en terrororganisation eller terrorgruppe, at modtage terrortræning, at rejse ud eller at forsøge udrejse for at deltage i terrorisme samt at finansiere, organisere eller på anden måde facilitere sådan udrejse.³⁰ Dette fremskudte strafferetlige værn mod terrorisme kan bestå i selvstændige paragraffer, men kan også være indeholdt i bredere bestemmelser om forsætlige forhold, der kan skabe risiko for terrorhandlinger. Ved udarbejdelsen af protokollen fandt man det betænkeligt at kriminalisere selve det at blive hvervet til terrorisme (»being recruited for terrorism«, »passive recruitment«). I stedet stiller protokollen krav om kriminalisering af den aktive deltagelse i en terrororganisation eller terrorgruppe, som kan ligge i forlængelse af hvervning.

²⁷ Et antal informative Policy Briefs vedrørende resolution 2178 og initiativer i forskellige lande findes på www.globalcenter.org.

²⁸ Jf. Kraehenmann i den tidligere nævnte Academy Briefing, *Foreign Fighters under International Law*, s. 64.

²⁹ CETS 217, 2015. Protokollen blev den 21.10.2015 åbnet for undertegnelse. Se forklarende rapport mv. på www.coe.int/t/dlapil/codexter. Om 2005 konventionen og dansk ret, se Jørn Vestergaard i *Tidsskrift for Kriminalret* nr. 4, 2006 s. 246-260.

³⁰ Konventionen fra 2005 forpligter til kriminalisering af tilskyndelse til, hvervning til samt oplæring i terrorisme.

Herom er der ikke nogen særskilt bestemmelse i den danske straffelov; men med anden antiterrorpakke blev der i 2006 indført bestemmelser om såvel »at lade sig hverve« som at »lade sig træne, instruere eller på anden måde oplære« til at begå terrorisme.³¹

I modsætning til resolution 2178 er den europæiske konvention – og tilsvarende dermed tillægsprotokollen – ikke anvendelig i forbindelse med væbnede styrkers aktiviteter under væbnet konflikt. Dette skaber tvivl om reglernes rækkevidde, herunder i forhold til konflikter som dem i Syrien og Irak, hvilket er paradoksalt, da disse jo var den umiddelbare anledning til udarbejdelsen af tillægsprotokollen.³²

4. EU

Efter 9/11 blev der i EU-regi udstedt en rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.³³ Denne forpligtede medlemsstaterne til at kriminalisere terrorhandlinger samt en række tilgrænsende forhold, herunder finansiering og anden form for fremme af terrorisme. Under indtryk af Europarådets 2006 konvention blev rammeafgørelsen i 2008 udvidet til også at omfatte hvervning til og oplæring i terrorisme. I lyset af resolution 2178 besluttede EU's ministerråd at få afdækket behovet for at udvide forpligtelserne til at omfatte endnu tidligere stadier af forberedende handlinger. Attentaterne den 7. januar 2015 i Paris gav yderligere anledning til forstærkning af indsatsen mod ekstremisme og radikaliserings mv.³⁴ Den 22. oktober 2015 undertegnede EU tillægsprotokollen til den europæiske konvention.

³¹ Jf. strl. § 114 c, stk. 3, samt § 114 d, stk. 3. Med sidstnævnte bestemmelse kriminaliserede Danmark med anden antiterrorpakke allerede i 2006 modtagelse af oplæring i terrorisme, hvorved der ikke på dette område opstod et behov for særskilt lovgivning i anledning af resolution 2178 eller Europarådets tillægsprotokol.

³² Jf. konventionens artikel 26, stk. 5, bekendtgørelse bki. 11, 2008. Se kritik i fælles udtalelser af 6.3.2015 og 7.4.2015 fra Amnesty International og International Commission of Jurists. Bemærkningerne fra de to NGO'er medførte indsættelse af tilkendegivelser om respekt for grundlæggende rettigheder i protokolens præambel samt artikel 8. Se i øvrigt: *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations, General Assembly, A/70/371, 18.09.2015.

³³ Rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme L 164/3-7 (2002/475/RIA), udvidet ved rammeafgørelse L 330/21-23 (2008/919/RIA).

³⁴ En fortrinlig status om indsatsen over for *Foreign fighters* blev i februar 2015 udarbejdet af Piotr Bakowski & Laura Puccio til EU Parlamentet. En god stikordsmæssig oversigt ved Commissioner for Justice, Consumers and Gender Equality, Véra Jourová, findes i eucrim 1/2015: www.eucrim.mpicc.de.

I lyset af de begivenheder, der kulminerede i attentaterne i Paris den 13. november 2015, fremlagde Kommissionen så den 2. december 2015 et direktivforslag til afløsning og udvidelse af rammeafgørelsen.³⁵ Forslaget tager særligt sigte på *foreign terrorist fighters*, og det vil muliggøre ratificering af tillægsprotokollen til konventionen. Der skabes bl.a. forpligtelser til kriminalisering af modtagelse af oplæring i terrorisme samt af rejseaktiviteter og facilitering heraf, herunder også med hensyn til rejser mellem medlemsstaterne. Desuden udvides reglerne om forsøg og medvirken samt jurisdiktionsforpligtelserne.

Forslaget til ny retsakt er blevet kritiseret for at pålægge medlemsstaterne særdeles vidtgående uden at rumme de fornødne garantier for overholdelse af grundlæggende rettigheder.³⁶

Ved fremsættelse af direktivforslaget indeholdt dette ikke en gentagelse af rammeafgørelsens forbehold om undtagelse af væbnede styrkers kamp-handlinger under væbnet konflikt fra de i retsaktens indeholdte forpligtelser for medlemsstaterne. Dette blev der dog efterfølgende rettet op på.³⁷

Som følge af det danske retsforbehold vil Danmark ikke være bundet af direktivet, men vil forsat være undergivet forpligtelserne i rammeafgørelsen. I det væsentlige må det imidlertid antages, at dansk ret allerede er i samklang med reglerne i direktivforslaget, se herom i det følgende.

5. Grundtræk af dansk strafferet om fremmedkrigere

I dansk strafferet findes der ikke regler, som generelt forbyder personer hjemmehørende i Danmark selve dette at deltage i væbnede konflikter i udlandet. Afhængigt af de nærmere omstændigheder kan sådanne forhold dog meget vel være strafbare. Således kan en række af straffelovens antiterrorbestemmelser være af relevans.³⁸ Senest er der i foråret 2016 indført en be-

En omfattende evaluering af EU's antiterrorinitiativer er foretaget af konsortiet SECILE: http://cordis.europa.eu/result/rcn/164039_en.html.

En glimrende sammenfatning findes på www.statwatch.org.

³⁵ COM(2015) 625 final.

³⁶ Se således udtalelse fra Parlamentets Økonomiske og Sociale Udvalg, EUT C177/51. Se også Meijers Committee, *Note on a Proposal for a Directive on combating terrorism*, 16.3.2016. Den 9.3.2016 tilsluttede et flertal i det britiske parlament sig i øvrigt regeringens beslutning om ikke at benytte muligheden for at tilvælge den foreslåede retsakt under den særlige *opt in*-ordning for UK.

³⁷ Om tilføjelsen af en præambelbetragtning 19a, se Rådets dokumenter »Examination of the Revised text« af 12.2.2016 og 23.2.2016 samt »General approach« af 3.3.2016.

³⁸ Strl. §§ 114 ff., se nærmere herom i det følgende. Ved gennemførelsen af den første antiterrorpakke i 2002 skulle de nye regler især udmønte forpligtelserne efter Sikkerhedsrå-

stemmelse om forbud mod indrejse eller ophold i områder med væbnet konflikt.³⁹ I slutningen af 2015 blev der indført en ny bestemmelse om deltagelse på fjendens side i væbnet konflikt, som Danmark er part i.⁴⁰ Ind i billedet kan tillige drages en bestemmelse, der gør det strafbart at foretage hvern timer her i landet til fremmed krigstjeneste.⁴¹ Desuden kan vold, drab, gidseltagning, seksualforbrydelser og andre alvorlige lovovertrædelser begået i forbindelse med kamphandlinger straffes efter de almindelige bestemmelser herom, hvis forbrydelserne er omfattet af dansk straffemyndighed, og der ikke er tale om lovlige kamphandlinger.

Straffeloven kriminaliserer nu egentlige terrorhandlinger, terrorlignende handlinger, finansiering og anden fremme af terrorisme samt begge parter i forbindelse med rekruttering til eller oplæring i terrorisme.⁴²

Af principiel interesse i forbindelse med fremmedkrigeres virksomhed er ikke mindst § 114 om egentlige terrorhandlinger, men det bevismæssige grundlag for tiltalerejsning for sådanne forhold vil byde på særlige udfordringer, dels fordi det kan være særdeles vanskeligt at afklare, hvad der har været planlagt eller rent faktisk er foregået i forbindelse med oprørsgrupperes aktiviteter på mere eller mindre utilgængelige lokaliteter, dels fordi hensynet til beskyttelse af kilder og samarbejdspartnere samt utilbøjeligheden til at afsløre efterretningsmetoder kan stå i vejen for at belyse forholdene tilstrækkeligt.

Den, som *hverver* en person til at begå eller fremme terrorisme eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme terrorisme, kan

dets resolution 1373, FN-konventionen af 1999 om bekæmpelse af finansiering af terrorisme og EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme. Den anden antiterrorpakke fra 2006 udmøntede bl.a. forpligtelserne i henhold til Europarådets 2005 konvention om forebyggelse af terrorisme, som i 2008 blev fulgt op af tilføjelser til EU's rammeafgørelse fra 2002. Om lovgivningen og retspraksis, se nærmere Jørn Vestergaard, »Terrorisme mv.«, *Forbrydelser og andre strafbare forhold*, 2. udgave 2013, kapitel 17, m. yderligere henvisninger. Af samme forfatter, se artiklen »Terrorfremme, bødestraf, rettighe dstab, legalitet og ytringsfrihed«, *Tidsskrift for Kriminalret* nr. 4, 2014 s. 399-405.

³⁹ Strl. § 114 i, se nærmere herom id et følgende.

⁴⁰ Strl. § 101 a, se nærmere herom i det følgende.

⁴¹ Strl. § 128. Se også § 110 c, stk. 1, der bl.a. kriminaliserer opfordring til »at indtræde i de krigsførende magters krigsmagt til lands eller til vands eller på anden måde yde dem krigshjælp«.

⁴² Om modtagelse af træning i en al-Shabaab lejr, se UfR 2014.3017 V om to brødre af somalisk herkomst, som bl.a. blev dømt for forsøg på overtrædelse af § 114 d, stk. 3. Se tillige TfK 2009.762 Ø om ophold i træningslejr i Waziristan og efterfølgende forberedelse af terrorhandling her i landet (Glasvej-sagen). Paslovens nye regler om inddragelse og rejseforbud er bl.a. begrundet i ønsket om at kunne ramme tilfælde, hvor det er vanskeligt at løfte bevisbyrden i forhold til overtrædelse af § 114 d, stk. 3. Om ændringerne i pasloven, se nærmere i det følgende.

straffes efter § 114 c. Efter samme bestemmelse er det som nævnt strafbart at *lade sig hverve* til at begå terrorisme. Bestemmelsen omfatter også hvervning af nogen til at finansiere eller fremme finansiering af terrorisme mv.⁴³

Efter gældende dansk ret er der ingen tvivl om, at straffelovens §§ 114-114 e indholdsmæssigt finder anvendelse over for handlinger begået af en oprørsbevægelses medlemmer i forbindelse med en ikke-international væbnet konflikt. Dette er nu slået fast i flere domme.⁴⁴

6. Pasloven og udlændingeloven

Ændringer i pasloven og udlændingeloven har gjort det muligt at gribe ind over for mistænkte eller potentielle fremmedkrigere på grundlag af regler, som stiller betydeligt lempeligere krav til bevisligheder end straffelovens bestemmelser om terrorisme og dermed forbundne lovovertrædelser.

Pasloven giver nu politiet adgang til at nægte at udstede et pas eller inddrage et allerede udstedt pas, når der er »grund til at antage«, at en person »har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden«.⁴⁵ En afgørelse herom kan ledsages af et tidsbegrænset udrejseforbud. Udrejse i strid med forbuddet straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.⁴⁶ Lovændringen efterlader en række uafklarede spørgsmål om reglernes anvendelsesområde, herunder såvel med hensyn til forholdsvis lave mistankekrav som i forhold til de materielle kriterier. Ifølge forarbejderne til lovændringen vil oplysninger om, at en person opholder sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål, i almindelighed være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget. Ifølge

⁴³ UfR 2011.2673 H godkendte domstolene en administrativ udvisning i henhold til udlændingelovens § 25, nr. 1, af en irakisk statsborger under henvisning til fare for statens sikkerhed, idet den pågældende var mistænkt for deltagelse i udsendelse af personer med henblik på terrorisme i Irak godkendt af domstolene. I landsrettens afgørelse henvises der udtrykkeligt til § 114 c.

⁴⁴ Se således Højesterets afgørelse i sagen U 2009.1453 H mod Fighters+Lovers. I den seneste sag mod Said Mansour har såvel byretten som Østre Landsret fundet straffelovens antiterrorbestemmelser anvendelige ved helt enkelt at afvise, at der i lyset af Nusrafrontens ansvar for navnlig de mange drab på civile i Syrien, er tale legitim krigsførelse i forhold til folkeretten, Retten på Frederiksberg nr. 7156/2014, Østre Landsret 15. adf. N nr. S-3475-14. Om bedømmelsen af PKK som terrororganisation, se U 2014.1540 H (ROJ TV) samt Østre Landsrets dom af 08.06.2016 om terrorstøtte, j.nr. S-3006-14 og S-616-15.

⁴⁵ Paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, som indsat ved lov nr. 176 af 24.2.2015.

⁴⁶ Paslovens § 5, stk. 1, jf. § 2 b, stk. 1.

pressen er der truffet flere afgørelser efter de nye regler. Efter det foreliggende er praksis tilsyneladende noget slingrende. Særlig opmærksomhed har en sag vakt om inddragelse af passet fra danskkurdiske Joanna Palani, som flere gange var rejst afsted for angiveligt at tilslutte sig de irakiske Peshmerga-styrker, som sammen med alliancen kæmper mod IS.

Ved nævnte lovændring blev der i udlændingeloven indsat en ny bestemmelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret på grundlag af i det væsentlige samme kriterier som samtidig indsat i pasloven.⁴⁷

7. Tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke – landsforræderi

Retsstillingen for danske fremmedkrigere og herboende udlændinge, som drog afsted til andre lande for at tilslutte sig oprørsgrupper, var i lang tid delvis uafklaret. På spørgsmål fra politikere i Folketinget om udsigten til at få fremmedkrigere draget til ansvar gav Justitsministeriet kun tøvende og vage svar.⁴⁸

Straffelovens almindelige bestemmelser om bistand til fjenden er i offentligheden er kendt som paragrafferne om landsforræderi, et begreb der dog ikke anvendes i selve bestemmelsen. De kriminaliserer bl.a. »hvervning til eller tjenstgøring i fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts væbnede styrker eller i tilknytning til disse virkende militære eller politimæssige korps eller lignende korps eller organisationer«, jf. § 102, stk. 1 og stk. 2, nr. 1. Desuden indeholder loven en bestemmelse om forberedelse af bistand til fjenden »med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje«, jf. § 101 (om såkaldt femtekolonnevirksomhed).⁴⁹ Der blev rejst tvivl om, hvorvidt fremmedkrigere efter omstændighederne kan ifalde ansvar efter § 102.

Folketinget besluttede i oktober 2014 at indtræde som alliancepartner med de irakiske og amerikanske myndigheder i den væbnede konflikt med IS ved indsættelse af F-16 fly i offensive luftoperationer mod IS-mål i Irak. Fra regeringens side blev det samtidig fastslået, at Danmark i hvert fald fra dette tidspunkt var indtrådt i den ikke-internationale væbnede konflikt mellem IS og en række stater.⁵⁰ I lyset af tvivlen om retsstillingen i forhold til de såkaldte syrienkrigere blev der nu taget skridt til undersøgelse af lovgiv-

⁴⁷ Udlændingelovens § 21 b, stk. 1, som dog i modsætning til paslovens bestemmelse ikke omfatter forberedelse af udrejse, men kun aktuelt eller forudgående ophold i et konfliktområde.

⁴⁸ Se den udførlige gennemgang i forfatterens bidrag til antologien *Robust mandat*.

⁴⁹ Om såkaldt femtekolonnevirksomhed beregnet på undergravning af et lovligt styre. Udtrykket stammer fra den spanske borgerkrig, hvor en af Francos generaler hævdede at råde over en hemmelig 5. kolonne stående i Madrid.

⁵⁰ Jf. udenrigsministerens svar af 1.10.2015 til Forsvarsudvalget på spørgsmål 17 (B 123).

ningens rækkevidde og behovet for lovændringer. Det blev Straffelovrådets opgave at afdække fortolkningstvivlen og at foreslå strafferetlige tiltag til styrkelse af indsatsen mod fremmedkrigere. I første omgang skulle det afklares, om straffelovens bestemmelser om bistand til fjenden kan finde anvendelse over for personer, der i kampen mod IS i Irak deltager i væbnet konflikt mod danske styrker.⁵¹

I udtalelsen fra Straffelovrådet er der gjort rede for det tilsigtede formål med kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Der peges bl.a. på behovet for at modvirke den trussel, som hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre, samt ønsket om at begrænse omfanget og alvoren af væbnede konflikter. Når det gælder konflikter, som den danske stat er part i, findes hovedbegrundelsen findes imidlertid i et særligt loyalitetsbånd. Der antages således at foreligge en selvstændig loyalitetsforpligtelse over for Danmark og danske styrker. Denne findes at påhvile såvel danske statsborgere uanset bopæl, opholdssted og eventuelt dobbelt statsborgerskab, som statsløse og udenlandske statsborgere med bopæl her i landet på gerningstidspunktet. Sådanne personer står under dansk jurisdiktion og beskyttelse, hvilket i overensstemmelse med folkeretten modsvarer af en pligt til ikke at kæmpe for fjenden i en væbnet konflikt. Dette må betragtes som velbegrundet og umiddelbart forståeligt.

Ved regeringsskiftet i juni 2015 overtog Søren Pind posten som justitsminister. Umiddelbart efter starten på det nye folketingsår fremsatte han et lovforslag, der i alt væsentligt kom til at svare til det af Straffelovrådet anbefalede om særskilt kriminalisering af tilslutning til fjendtlige styrker.⁵² Forslaget blev uden større opmærksomhed eller debat vedtaget uændret ved enstemmighed den 15. december 2015.⁵³ Der blev følgelig indsat en ny bestemmelse i straffeloven med nedenstående ordlyd:

»§ 101 a. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som under en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, er tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, straffes med fængsel indtil 10 år. Under særligt skærpende omstændigheder er straffen fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.

⁵¹ Straffelovrådet fremlagde i juni 2015 betænkning 1556, 2015 – udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i. Om forbeholdene over for anvendelse af § 102 på de foreliggende tilfælde, se også forfatterens bidrag til den tidligere nævnte antologi *Robust mandat*.

⁵² Lovforslag L 24 af 07.10.2015 om ændring af straffeloven (Tilslutning til fjendtlig styrke), vedtaget den 15.12.2015 og trådt i kraft ved lov 1880, 2015. Lovforslaget byggede i alt væsentligt på delbetænkningen fra Straffelovrådet.

⁵³ Lov 1880 af 29.12.2015.

Stk. 2. Med fængsel indtil 10 år straffes den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke under de i stk. 1 beskrevne omstændigheder, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig fjendtlige styrker i sådanne konflikter. Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter«.

Der findes ikke nogen formaliseret procedure for konstatering af, om Danmark deltager i en væbnet konflikt, eller hvilken karakter denne i givet fald måtte have; men der kan i et givet tilfælde være blevet taget stilling hertil i en folketingsbeslutning, hvormed Folketingets samtykke til magtanvendelse er indhentet.⁵⁴ I lovforslaget understreges det, at bestemmelsens anvendelse forudsætter et sikkert grundlag for at antage, at Danmark deltager i en væbnet konflikt.⁵⁵ Den nye bestemmelse omfatter alene forsætlige overtrædelser, hvilket indebærer en forudsætning om forsæt med hensyn til de faktiske forhold, der begrunder den juridiske bedømmelse af en situation som en væbnet konflikt. Der peges i forarbejderne til lovforslaget på, at beviset for en persons forsæt lettere vil kunne føres, hvis der foreligger en offentlig tilkendegivelse fra regeringens side af, at Danmark er indtrådt som part i en given væbnet konflikt.⁵⁶

Den blotte *tilslutning* til modpartens styrker vil efter forslaget være tilstrækkelig, og strafansvar afhænger således ikke af, om vedkommende har deltaget i egentlige kamphandlinger eller som medlem af modpartens styrker har bistået på anden vis. Den nye bestemmelse omfatter enhver type af væbnet konflikt, som den danske stat er part i, uanset om den udspiller sig tæt ved eller fjernt fra dansk territorium, eller om den indebærer en trussel mod dansk territorium. Det er ikke afgørende, om modparten kæmper direkte mod danske styrker eller mod en stat, som Danmark er allieret med i konflikten, og det er ikke et krav, at den enhed i den fjendtlige styrke, som vedkommende er tilsluttet, konkret kæmper mod danske styrker. Bestemmelsen omfatter enhver funktion i den væbnede styrke, som vedkommende har tilsluttet sig, så det er ikke nødvendigt, at tilslutningen sker med henblik på eller indebærer deltagelse i kamphandlinger. Tilslutning som tjenstgørende i støttefunktioner vil være omfattet, også hvis det drejer sig om medicinsk eller religiøs tjeneste. Det er i øvrigt ikke afgørende, om vedkommende efter

⁵⁴ Om begrebet krig i folkeretten og i dansk ret, se Frederik Harhoff's bidrag til den tidligere omtalte antologi *Robust mandat*, kapitel 5.

⁵⁵ I lovforslaget er det præciseret, at der for så vidt angår ikke-internationale konflikter tages »udgangspunkt« i fælles artikel 3, som har et bredere anvendelsesområde end TP2.

⁵⁶ Jf. bet. 1556 s. 59.

den humanitære folkeret har kombattantstatus og således er et lovligt militært mål.

Gerningsindholdet er fuldbyrdet, når en person under de beskrevne omstændigheder har tilsluttet sig en væbnet styrke eller har aftalt med en repræsentant herfor at ville indtræde deri. Det er selve tilslutningen til en væbnet styrke, der kriminaliseres, og det er ikke afgørende, om vedkommende overhovedet har befundet sig i et konfliktområde eller i givet fald har haft en kampfunktion.

Ansættelse i en fjendtlig stats civile forvaltning eller anden tilslutning til enheder, der ikke indgår i fjendens væbnede styrker, er ikke omfattet. Tilsvarende vil tilslutning til en oprørsgruppes enheder med sociale, sundhedsmæssige eller undervisningsmæssige funktioner ikke være omfattet, hvis sådanne enheder er organisatorisk adskilt fra gruppens væbnede styrker.

I øvrigt finder straffelovens almindelige regler om forsøg og medvirken anvendelse. Hvervning og offentlig tilskyndelse kriminaliseres selvstændigt i den nye bestemmelses andet stykke.⁵⁷

Opretholdelse af tilknytningen til en militær styrke, som Danmark på et tidspunkt er kommet i væbnet konflikt med vil også være strafbar. Det samme gælder fortsat tilknytning efter den nye bestemmelses eventuelle ikrafttrædelse. Ved væsentlig risiko for henrettelse eller andre alvorlige følger af forsøg på at forlade enheden, f.eks. ved desertering eller flugt, kan dette i forbindelse med straffastsættelsen tillægges betydning som formildende omstændighed eller straffrihedsgrund.

For at tydeliggøre, at såvel den nye bestemmelse som flere andre bestemmelser i straffelovens kap. 12 handler om landsforræderi eller landssvig, er kapiteloverskriften blevet affattet som følger: »Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed«.

Strafansvar for overtrædelse af den nye bestemmelse kan efter omstændighederne ifaldes i sammenstød med en eller flere af terrorforbrydelserne, f.eks. § 114 c om hvervning til terrorisme.

Bestemmelsen i § 102 er bevaret som subsidiær i forhold til den nye bestemmelse ved i denne at tilføje »uden for de tilfælde, der er nævnt i § 101 a«. Herom indeholder forarbejderne kun den bemærkning, at § 102 fremover alene vil omfatte »anden bistand til fjenden end tilslutning til fjendens væbnede styrker, hvervning hertil og offentlig tilskyndelse hertil«.⁵⁸

Lovteknisk set må lovændringen i det væsentlige bedømmes som tjenlig til at opfylde sit grundlæggende formål, nemlig at imødegå krænkelse af den loyalitetsforpligtelse, som personer hjemmehørende her i landet rimeligt

⁵⁷ Se nærmere herom i bet. 1556 s. 37 ff. og 67 ff., herunder om undtagelser for statsrepræsentanter og udenlandske statsborgere.

⁵⁸ Bet. 1556 s. 72.

nok har til ikke at bistå fjendtlige styrker i forbindelse med en væbnet konflikt, som Danmark er part i. Som udtryk for samfundsmæssig afstandtagen vil den nu gældende bestemmelse være et rimelig tydeligt signal. Det er naturligvis et stort spørgsmål, om et strafsanktioneret forbud vil have den ønskede afskrækkende virkning i forhold til personer, som er opflammet af et ønske om at drage ud for på den ene eller anden måde at deltage i en væbnet konflikt; men som bundprop i en samlet indsats kan den gavnlige værdi af sådan lovgivning ikke udelukkes, og i bedst fald vil den i visse tilfælde virke forebyggende. I det mindste vil vedtagelsen af den nye bestemmelse være egnet til at bringe større juridisk klarhed.

Det kan ikke udelukkes, at anvendelse af strafferetten til at håndhæve loyalitetsforpligtelsen kan være kontraproduktiv i forhold til formålet med reguleringen i den del af den humanitære folkeret, som er beregnet på at skabe en tilskyndelse for medlemmer af væbnede styrker til at overholde krigens love, herunder i forhold til civilbefolkningen. Hvis man risikerer en streng straf for selve det at tilslutte sig fjendens væbnede styrker, spiller det måske ikke så stor en rolle, om man tillige risikerer at ifalde strafansvar for overgreb på civile.⁵⁹ I lyset af tilsvarende betragtninger bygger den humanitære folkeret som nævnt på en formodning for, at territorialstaten efter ophør af en ikke-international væbnet konflikt i videst mulige omgang giver amnesti til medlemmer af ikke-statslige grupper, som ikke har begået krigsforbrydelser eller andre internationale forbrydelser.⁶⁰ Formålet hermed er netop at styrke tilskyndelsen blandt dem, der har tilsluttet sig en oprørsbevægelse at respektere regler som dem, der gælder for styrker med kombattantstatus. Ud fra samme type af overvejelser kunne der argumenteres for, at det er mest rationelt at undlade kriminalisering og strafforfølgning af fremmedkrigere, der deltager i fjendtligheder mod deres eget land. Dog skal man formentlig ikke gøre sig overdrevne forestillinger om, at en person, der allerede har tilsluttet sig fjendens styrker, foretager nøje kalkulationer af denne type. Og det kan ikke afvises, at det forekommer stødende lade den form for landsforræderi være lovligt.

⁵⁹ I det norske justitsministeriums høringsnotat om fremmedkrigere bemærkes det, at kriminalisering af selve deltagelsen i væbnede styrker i ikke-internationale konflikter kan gøre det vanskeligere at få de pågældende til at handle i overensstemmelse med folkeretten, f.eks. i forhold til krigsfanger, se notatet s. 15. Se også Sandra Kraehenmann i den tidligere nævnte Academy Briefing, *Foreign Fighters under International Law* s. 20 m. yderligere referencer.

⁶⁰ TP2 artikel 6, stk. 5, forpligter kun territorialstaten. Hverken Irak eller USA har i øvrigt ikke ratificeret TP2, Syrien heller ikke. Det internationale Røde Kors har imidlertid givet udtryk for, at der på dette punkt foreligger en folkeretlig sædvane.

8. Forbud mod udrejse til og ophold i konfliktområder

I slutningen af 2014 indførte Australien et såkaldt zone-forbud som det dengang eneste land med en sådan lovgivning. De australske regler gør det strafbart uden anerkendelsesværdigt formål at rejse til et af udenrigsministeren *declared area*, hvor en blacklisted terrororganisation deltager i fjendtlig virksomhed. Der er udstedt indrejse og opholdsforbud for to områder, én provins i Syrien (Raqqqa) og ét distrikt i Irak (Mosul). Et på den måde udpeget område må ikke omfatte et helt land, men kan godt dække områder tilhørende flere forskellige stater.⁶¹

I stil med de australske regler foreslog de borgerlige partier i slutningen af 2014 at indføre regler om indrejseforbud til bestemte områder med væbnede konflikter for personer, der ikke havde tilladelse hertil fra Justitsministeriet.⁶² Den norske rigsadvokat har været inde på tilsvarende tanker med et forslag om, at regeringen skulle kunne udpege bestemte væbnede konflikter, og at det herefter skulle være strafbart for norske statsborgere og personer hjemmehørende i Norge at tilslutte sig en gruppe, som deltager aktivt i konflikten.⁶³ Tillægsprotokollen til den europæiske 2006 konvention stiller ikke krav om indførelse af sådanne ordninger, men udelukker heller ikke muligheden.

I Straffelovrådets kommissorium om forebyggelse af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet indgik også spørgsmålet om at forbyde en persons deltagelse i væbnet kamp uanset, om den danske stat er part i konflikten eller ej. Herom afgav Straffelovrådet betænkning i begyndelsen af 2016.⁶⁴

Sammenfattende gav Straffelovrådet udtryk for, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering af rejser, som resolution 2178 og Europarådets tillægsprotokol stiller, og at ingen af de to retsakter giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser. I øvrigt fandt Straffelovrådet ikke anledning til at indføre en særskilt bestemmelse om at rejse til et fremmed land for at begå terrorhandlinger mv. Efter Rådets opfattelse er det

⁶¹ *Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill 2014*, sections 119.2 og 119.3.

⁶² Se forslag fremlagt af V, DF, LA og KF: *Initiativer til imødegåelse af radikaliserings i Danmark*, december 2014. Daværende justitsminister Mette Frederiksen var forbeholden over for tanken, men ikke afvisende.

⁶³ Se Riksadvokatens høringsudtalelse af 17.10.2014 vedrørende Justits- og Beredskapsdepartementets forslag om kriminalisering af visse handlinger knyttet til væbnet konflikt (fremmedkrigere).

⁶⁴ Straffelovrådets betænkning 1559, 2016 om væbnede konflikter i udlandet.

både tilstrækkeligt og mest hensigtsmæssigt, at sådanne forberedelseshandlinger fortsat bedømmes efter de almindelige forsøgsbestemmelser.⁶⁵

For så vidt angår en regulering, hvorefter den blotte indrejse eller ophold i et område med væbnet konflikt kriminaliseres, fandt Straffelovrådet, at en sådan ordning ville være et vidtgående skridt, uanset hvilken udformning forbuddet – og navnlig undtagelserne hertil – gives. Helt grundlæggende er et sådant forbud udtryk for, at borgerne kan straffes for en handling, der ikke beviseligt har skadevirkninger. Det er desuden et indbygget dilemma, at det enten begrænser borgernes rejser og ophold med lovlige formål, hvis der fastsættes snævre anerkendelsesværdige formål, eller omvendt ikke giver nogen væsentlig merværdi i forhold til allerede fastsatte forbud mod selve deltagelsen i en væbnet konflikt, hvis der fastsættes brede anerkendelsesværdige formål.

Efter Rådets opfattelse kan det ikke forventes, at et indrejse- og opholdsforbud fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. 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, og uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil der være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises.

Rådet betragtede det i øvrigt som tvivlsomt, om fordelene ved et indrejse og opholdsforbud står i rimeligt forhold til ulemperne i form af begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed og forøgelse af myndighedernes administrative byrder. Der er risiko for, at et forbud ikke vil ramme de relevante personer, at personer med lovligt ærinde i området i større eller mindre omfang vil blive ramt, og 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 nødvendigvis må være væsentligt lavere end straffen for ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke. En tilladelsesmodel vil medføre et betydeligt offentligt personaleforbrug til behandling af ansøgninger med tvivlsom nytteværdi, og de betydelige permanente offentlige merudgifter vil ikke nødvendigvis stå mål med, hvad der med en sådan ordning realistisk kan opnås med hensyn til at modvirke ulovlig tilslutning til en væbnet styrke.

Rådet afholdt sig fra at anbefale én bestemt udformning af en mulig kriminalisering af indrejse og ophold i et konfliktområde, men opstillede nogle modeller og beskrev deres fordele og ulemper.

⁶⁵ Rådet fandt i den forbindelse støtte i bemærkningerne i den forklarende rapport til til-lægsprotokollen til Europarådets konvention, hvorefter medlemsstaterne ikke er forplig-tede til at kriminalisere rejser til udlandet med terrorformål som et selvstændigt delikt, og at kriminaliseringen også kan ske i form af kriminalisering af forsøg på eller medvirken til terrorisme mv.

Samme dag, som betænkningen fra Straffelovrådet blev offentliggjort, fremlagde Justitsministeren et lovudkast, der omfattede regler om rejse- og opholdsforbud ved indsættelse af en ny § 114 j i straffeloven. Lovforslaget blev vedtaget lige op til Folketingets sommerferie.⁶⁶ For at imødekomme betænkelighederne ved ordningen blev der vedtaget et ændringsforslag fra Justitsministeren, hvorefter Folketinget ved en folketingsbeslutning kan opheve regler fastsat efter den nye bestemmelse.

Indrejse og ophold i et særligt udpeget område, hvor en terrorgruppe er part i en væbnet konflikt, vil kræve forudgående tilladelse.⁶⁷ Efter ansøgning kan sådan tilladelse gives, hvis formålet med indrejsen eller opholdet betragtes som anerkendelsesværdigt.⁶⁸ Der vil både kunne gives individuelle tilladelser til bestemte personer og kollektive tilladelser til en gruppe af personer, der afgrænses ud fra deres tilknytning til en bestemt virksomhed eller organisation mv.⁶⁹ Der vil ikke 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 uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område.

I det væsentlige har problemet med at dæmme effektivt op for tilslutning til terrorbevægelser i udlandet ikke beroet på, at der har manglet straffebestemmelser, for dem har der længe været rigeligt af. 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

⁶⁶ Se lov 642, 2016. Overtrædelse af § 114 j kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år. Med ændringen blev der også foretaget en præcisering af den generelle bestemmelse om hvervning til fremmed krigstjeneste, så det sikres, at bestemmelsen også omfatter hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker, jf. strl. § 128. Desuden blev strafferammerne for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation, når det sker ved at tilslutte sig en væbnet styrke, hævet til fængsel indtil 10 år, når overtrædelsen sker med forbindelse til, at den pågældende er tilsluttet en væbnet styrke, og til fængsel indtil 16 år, når den pågældende endvidere har deltaget i kamphandlinger.

⁶⁷ Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at et område, hvor en gruppe eller sammenslutning som nævnt i § 114 e er part i en væbnet konflikt, skal være omfattet af ordningen.

⁶⁸ Dog kan indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv ske uden forudgående tilladelse, jf. § 114 j, stk. 2.

⁶⁹ Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, tillader efter ansøgning, at en person indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 1, hvis indrejsen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation mv.

regler om behandlingen af PNR oplysninger vil alt andet lige lette opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af allerede gældende forbud.⁷⁰

Når det er knebet 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.

En udmøntning af de nye regler om udrejse- og opholdsforbud 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.⁷¹ Og muligheden for at få dom-

⁷⁰ Se lov 1571, 2015. Efter drabene ved Krudttønden og Synagogen i februar 2015 fremlagde regeringen en handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme, herunder forebyggelse af radikaliserings i forbindelse med deltagelse i væbnet konflikt i udlandet. Planen indeholdt et kontroversielt forslag om etablering af lovhjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste, FE, uden retskendelse skulle kunne iværksætte målrettet overvågning af danskere i udlandet. Dette gav anledning til betydelig kritik fra jurister, og efter justering af et foreløbigt lovudkast blev der fremsat et forslag, der på visse punkter imødekom indvendingerne, men stadig indeholdt beføjelser på et svagt mistankegrundlag. Den udvidede hjemmel trådte i kraft med lov 1571, 2015.

⁷¹ Det oplyses på Justitsministeriets hjemmeside, at regeringen forventer at udstede en bekendtgørelse udmøntning af ordningen i september 2016. Det har givet anledning til kritik fra oppositionspolitikere, at bekendtgørelsen ikke forelå ved lovens ikrafttrædelse primo juli 2016. Spørgsmålet herom blev rejst, efter at pressen kunne berette om en tilsyneladende opblussen i trafikken af unge kvinder fra Danmark til Syrien. Som bemærket af denne forfatter i Jyllands-Posten den 08.7.2016, må det betragtes som ganske fornuftigt, at forberedelserne sker omhyggeligt, så ordningen ikke rammer uskyldige rejsende, der ikke har i sinde at gå terroristers ærinde.

stolene til at rette op på fejlskøn uden samtidig indførelse af særlige proces-
lettelser 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.⁷² Dette gjorde jeg opmærksom på i en høringsudtalelse over lovforslaget. Som reaktion herpå blev der i Justitsministeriets høringsnotat blot lakonisk henvist til lovforslagets almindelige bemærkninger, hvorefter ordningen er begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser, dvs. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser, og således efter Justitsministeriets opfattelse ikke går videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål. Dette spørgsmål kunne ellers tale for, at folkeretskyndige undergav det en yderligere granskning.

⁷² Justitsministeriets høringsnotat af 4.5.2016.