

Udskriftsdato: 14. december 2025

2015/1 LSF 187 (Gældende)

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

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2016-731-0061

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven og om ophævelse af Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter

(Væbnede konflikter i udlandet m.v.)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, som ændret ved lov nr. 1880 af 29. december 2015 og lov nr. 170 af 27. februar 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 114 c, stk. 3, indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Er den pågældende tilsluttet en væbnet styrke, kan straffen stige til fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.«

2. I § 114 e indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Er den pågældende tilsluttet en væbnet styrke, kan straffen stige til fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.«

3. Efter § 114 h indsættes:

»§ 114 i. Den, der fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, modtager økonomisk støtte i penge eller andre ydelser til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet, straffes med fængsel indtil 6 år.

§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Stk. 3. 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 stk. 1.

Stk. 4. 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 indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.«

4. I § 128 ændres »krigstjeneste« til: »væbnet styrke«.

§ 2

Lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter ophæves.

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2016.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Deltagelse i væbnede konflikter
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.2. Straffelovrådets overvejelser
 - 2.3. Lovforslagets udformning
3. Hvervning til væbnede konflikter
 - 3.1. Gældende ret
 - 3.2. Straffelovrådets overvejelser
 - 3.3. Lovforslagets udformning
4. Forbud mod indrejse og ophold i visse konfliktområder
 - 4.1. Gældende ret
 - 4.2. Straffelovrådets overvejelser
 - 4.3. Lovforslagets udformning
5. Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation
 - 5.1. Gældende ret
 - 5.2. Straffelovrådets overvejelser
 - 5.3. Lovforslagets udformning
6. Forholdet til menneskerettighederne
7. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
9. Administrative konsekvenser for borgerne
10. Miljømæssige konsekvenser
11. Forholdet til EU-retten
12. Hørte myndigheder og organisationer mv.
13. Sammenfattende skema

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er først og fremmest at styrke det strafferetlige værn mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet for terrorgrupper, dels gennem en strafforhøjelse og dels gennem en ny mulighed for at forbyde indrejse og ophold i visse konfliktområder uden forudgående tilladelse. Herudover foreslås der en ny strafbestemmelse om modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation.

Det er PET's vurdering, at personer, der vender hjem fra kampdeltagelse i Syrien og Irak, udgør en særlig terrortrussel mod Danmark. Derfor ønsker regeringen at stramme grebet om fremmedkrigere, der overvejer at rejse fra Danmark for at tilslutte sig væbnede konflikter i f.eks. Syrien og Irak. Lovforslaget har samlet set til formål bl.a. at skærpe konsekvensen over for dem, der rejser ud, og at styrke myndighedernes muligheder for at retsforfølge hjemvendte fremmedkrigere.

Lovforslaget indeholder følgende tre hovedpunkter:

For det første foreslås det at indføre skærpede strafferammer 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.

Strafferammen for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation er i dag fængsel indtil 6 år. Det foreslås, at straffen skal kunne stige 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.

Forslaget er begrundet i, at udviklingen siden revisionen af straffelovens terrorbestemmelser i 2006 har vist, at terrororganisationer, der med væbnede styrker deltager i en væbnet konflikt, generelt udgør en større trussel mod det omgivende samfund end andre terrororganisationer. Når en terrororganisation organiserer sig som en væbnet styrke, har den en kapacitet til at begå terrorhandlinger, som går ud over, hvad der ellers kendes. En terrororganisation kan med en væbnet styrke tiltvinge sig kontrol over et område i en periode og kan i den forbindelse terrorisere befolkningen i området vedvarende i kortere eller længere tid. Rekrutterings- og træningsmulighederne er også større i sådanne tilfælde. Strafferammerne for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation bør afspejle disse forhold.

For det andet foreslås det at indføre mulighed for administrativt at bestemme, at der i et område, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt, skal gælde et forbud mod, at danske statsborgere og herboende udlændinge indrejser og opholder sig uden tilladelse fra de danske myndigheder. Det foreslås dog, at indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv skal kunne ske uden forudgående tilladelse. Indrejse og ophold med andre formål vil kræve en forudgående tilladelse, som efter ansøgning kan gives, hvis formålet med indreisen eller opholdet er anerkendelsesværdigt. 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. Det foreslås, at overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud skal kunne straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.

Formålet med dette forslag er at gøre det lettere at straffe personer, der indrejser eller opholder sig i et konfliktområde for at deltage i en væbnet konflikt for eksempelvis en terrororganisation. Der vil således ikke – som tilfældet er i dag – være behov for at føre bevis for, at de pågældende har overtrådt eksempelvis straffelovens terrorbestemmelser eller bestemmelsen om landsforræderi i form af tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke. Det vil være tilstrækkeligt, at der kan føres bevis for, at den pågældende uden tilladelse er indrejt eller har opholdt sig i det pågældende område.

For det tredje foreslås det at indføre en ny strafbestemmelse, hvorefter den, der fra en terrororganisation modtager økonomisk støtte til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet, straffes med fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen vil f.eks. finde anvendelse på den, der modtager økonomisk støtte fra en terrororganisation til brug for oprettelse eller drift af en moske eller en skole her i landet. Bestemmelsen vil alene omfatte forsætlige forhold, og for at kunne straffes, skal modtageren således have forsæt med hensyn til, at den økonomiske støtte stammer fra en terrororganisation.

Formålet med dette forslag er at modvirke, at terrororganisationer gennem donationer til civilsamfundet kan opnå sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed. Det bemærkes, at der ikke er indikationer på, at dette aktuelt forekommer i større omfang i Danmark.

Herudover foreslås der med lovforslaget en præcisering af straffelovens bestemmelse om hvervning til fremmed krigstjeneste, så det sikres, at bestemmelsen også omfatter hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

Endelig foreslås det at ophæve en lov fra 1914 om forbud mod fra dansk territorium at understøtte

krigsførende magter. Loven – som alene finder anvendelse på væbnede konflikter mellem fremmede stater, hvor Danmark folkeretligt har erklæret sig neutral – ses at have mistet sin praktiske betydning og bør derfor ophæves.

Lovforslaget tager afsæt i Straffelovrådets betænkning nr. 1559/2016 om væbnede konflikter i udlandet (herefter ”betænkningen”).

2. Deltagelse i væbnede konflikter

I kommissoriet om væbnede konflikter i udlandet blev Straffelovrådet bl.a. anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området.

2.1. Gældende ret

2.1.1. Deltagelse i væbnede konflikter kan være omfattet af terrorbestemmelserne. Det gælder, hvis den pågældende begår terrorisme (§ 114). Det gælder endvidere, hvis den pågældende lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå terrorhandlinger (eller terrorlignende handlinger, jf. § 114 a) (§ 114 d, stk. 3). Endvidere er det strafbart at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger (eller terrorlignende handlinger) (§ 114 c, stk. 3) (selv om der ikke er tale om forsøg på at begå konkrete terrorhandlinger). Endelig er det strafbart i øvrigt at fremme virksomheden for en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114-114 d (§ 114 e).

Strafferammen for overtrædelse af § 114 er fængsel indtil på livstid. Strafferammen for overtrædelse af § 114 d, stk. 3, § 114 c, stk. 3, eller § 114 e er fængsel indtil 6 år.

Terrorbestemmelserne er beskrevet mere detaljeret nedenfor under pkt. 2.1.2.

For så vidt angår væbnede konflikter, i hvilke den danske stat er part, kriminaliserer straffelovens § 101 a, stk. 1, at være tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Bestemmelsen omfatter danske statsborgere og personer med bopæl i den danske stat.

Strafferammen for overtrædelse af § 101 a, stk. 1, er fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter. Denne lov forbyder en række handlinger, som i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral, begås inden for dansk territorium. Hvis højere straf ikke er forskyldt efter andre bestemmelser, straffes overtrædelse af loven med ”fængsel”, hvilket nu vil sige fængsel indtil 6 måneder, jf. § 7 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven (hæfte eller fængsel indtil 6 måneder træder i stedet for fængsel uden nærmere betegnelse) og § 32 i lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændringer bl.a. som følge af afskaffelse af hæftestrafpen (hæfte kan ikke længere idømmes), eller under særlig formildende omstændigheder med bøde.

1914-lovens § 1, nr. 2, forbyder at tage tjeneste i de krigsførende magters hær eller om bord i deres regeringsskibe, men kun ”i det Omfang, hvori Regeringen har udstedt særligt Forbud mod saadanne Handlinger”.

Et sådant forbud vil i givet fald kun gælde på dansk territorium og vil altså ikke gælde i tilfælde, hvor en person rejser fra Danmark til udlandet for at slutte sig til en krigsførende magts væbnede styrker, men først efter at have forladt dansk territorium indgår aftale om at tage tjeneste heri.

Straffelovens § 101 a og 1914-loven gør ikke udtømmende op med alle krige. 1914-loven må ud fra sin baggrund antages at bygge på det folkeretlige neutralitetsbegreb, hvorefter en stat er neutral, f.eks. hvis den har afgivet en udtrykkelig erklæring herom. Der vil imidlertid kunne forekomme krige, hvor Danmark ikke deltager i den væbnede indsats på en af siderne, men heller ikke er neutral i folkeretlig forstand. En sådan krig vil ikke være omfattet af hverken § 101 a eller 1914-loven. Eftersom det folkeretlige neutralitetsbegreb alene angår internationale væbnede konflikter, må det endvidere antages, at 1914-loven ikke er relevant i ikke-internationale væbnede konflikter.

2.1.2. Efter straffelovens § 114, stk. 1, straffes med fængsel indtil på livstid for terrorisme den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af de i nr. 1-8 nævnte handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

Bestemmelsen opregner i nr. 1-8 en række handlinger, der er kriminaliseret i andre strafbestemmelser, og som straffes som terrorisme, når det særlige terrorforsæt foreligger og handlingen er egnet til at forvolde alvorlig skade. Disse handlinger er manddrab efter § 237 (nr. 1), grov vold efter § 245 eller § 246 (nr. 2), frihedsberøvelse efter § 261 (nr. 3), forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184 mv. (nr. 4), kapring af transportmidler efter § 183 a (nr. 5), grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a (nr. 6), brandstiftelse efter § 180 mv. (nr. 7) og besiddelse eller anvendelse mv. af radioaktive stoffer efter § 192 b (nr. 8).

§ 114 er hovedbestemmelsen om terrorisme og indeholder intet krav om, at den pågældende handling skal have haft et videregående politisk formål. Bestemmelsen vil således også finde anvendelse på andre handlinger end dem med særlige politiske motiver, så længe formålet er at skabe almindelig uro, økonomisk kaos mv.

§ 114, stk. 2, angiver, at den, som med det i stk. 1 nævnte terrorforsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer, straffes på samme måde, dvs. med fængsel indtil på livstid. Endvidere straffes på samme måde den, som med det i stk. 1 nævnte terrorforsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger, jf. § 114, stk. 3.

Straffelovens § 114 a opregner en række handlinger, der er kriminaliseret i andre strafbestemmelser, og som er omfattet af nærmere angivne internationale konventioner, der er nævnt i bilaget til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Det drejer sig bl.a. om konvention af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, konvention af 17. december 1979 imod gidseltagning, konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af terrorbombninger og konvention af 13. april 2005 til bekæmpelse af nuklear terrorisme.

Bestemmelsen i § 114 a er subsidiaer i forhold til § 114 og finder derfor anvendelse dels i tilfælde, hvor der ikke foreligger terrorforsæt, dels i tilfælde, hvor handlingerne ikke er omfattet af § 114. I modsætning til § 114 nævner § 114 a således straffelovens § 181, stk. 1, § 244, § 250, § 252, stk. 1, § 260, § 266, § 276, § 278, § 279, § 279 a, § 281, § 288, og § 291, stk. 1.

Efter straffelovens § 114 a kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelsen foreskrevne straf med indtil det halve. Hvis den højeste straf, der er foreskrevet for den pågældende handling, er mindre end 4 års fængsel, kan straffen dog stige til fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen indeholder således en sidestrafferamme, som giver mulighed for strafforhøjelse, når over-

trædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven er begået under omstændigheder omfattet af en række nærmere opregnede internationale konventioner.

Både § 114 og § 114 a angår strafferammen, og bestemmelserne udvider ikke i sig selv det strafbares område.

De efterfølgende bestemmelser i §§ 114 b-114 e henviser imidlertid til §§ 114 og 114 a, og disse bestemmelser er udtryk for en vis udvidelse af kriminaliseringen i forhold til de bestemmelser andre steder i straffeloven, som §§ 114 og 114 a henviser til.

Efter straffelovens § 114 b straffes med fængsel indtil 10 år den, som direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til (nr. 1), direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til (nr. 2) eller direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for (nr. 3) en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Nr. 1 retter sig mod den enkelte bidragsyder, som af egne midler giver økonomisk støtte til en terrororganisation. Nr. 2 retter sig mod den mellemmand eller formidlingsorganisation, som f.eks. tilvejebringer pengene fra de enkelte bidragsydere ved indsamlinger eller lignende eller skaffer lån fra pengeinstitutter mv. Nr. 3 retter sig mod pengeinstitutter eller andre, som i erhvervsmæssig sammenhæng eller på anden måde med henblik på at opnå fortjeneste yder lån eller leverer en finansiell tjenesteydelse eller formidler disse ydelser.

§ 114 b finder anvendelse på økonomisk støtte mv. til en gruppe, der bl.a. begår terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a). Det er uden betydning, om den konkrete indsamling har et humanitært formål, hvis gruppen bl.a. begår terrorhandlinger. For at straffe kræves, at bidragsyderen mv. har forset med hensyn hertil.

Det er således ikke alene strafbart at stille midler til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, men også at stille midler til rådighed for en terrorgruppes lovlige aktiviteter.

Bestemmelsen er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23, jf. § 114. Har en medvirkende således et konkretiseret forset til gennem sin deltagelse i eller finansiering af terrorgruppen at medvirke til en af de i § 114 nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse. Foreligger der ikke et konkretiseret forset til en bestemt terrorhandling, kan § 114 b anvendes.

Efter straffelovens § 114 c, stk. 1, straffes med fængsel indtil 10 år den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. 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.

Det fremgår af § 114 c, stk. 2, at den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter, straffes med fængsel indtil 6 år.

Endelig fremgår det af § 114 c, stk. 3, at den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 6 år.

Det fremgår af forarbejderne til § 114 c, at der med udtrykket ”hvervning” sigtes til handlinger, hvorved en anden person engageres, rekrutteres eller hyres til et bestemt formål, jf. Folketingstidende 2005-2006,

tillæg A, side 7223. Hvervning kræver ikke nødvendigvis et kontraktforhold mellem den, der hverves, og den organisation, der hverves til. Hvervning er en form for mellemmandsvirksomhed. Hvervning kan ske på forskellige måder, for eksempel ved personlig henvendelse. Forbindelsen kan også etableres ved hverveannoncer, hvervekampagner eller lignende udsendt f.eks. via internettet, hvorved den hvervede opnår kontakt til en gruppe eller sammenslutning, der hverves til. Udsendelse af en generel opfordring til at begå terrorhandlinger er ikke omfattet af § 114 c, men er kriminaliseret i straffelovens § 136, stk. 1, om den, som offentlig tilskynder til forbrydelse.

Efter straffelovens § 114 d, stk. 1, straffes med fængsel indtil 10 år den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. 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.

Det fremgår af § 114 d, stk. 2, at den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål, straffes med fængsel indtil 6 år.

Endelig fremgår det af § 114 d, stk. 3, at den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 6 år.

§ 114 d omfatter ifølge forarbejderne såvel teoretisk undervisning og vidensformidling som mere praktisk betonet instruktion og vejledning, som kan bibringe eleven færdigheder, der kan anvendes i forbindelse med begåelse af handlinger af den beskaffenhed, der omhandles i §§ 114, 114 a eller 114 b. Bestemmelsen kan omfatte oplæring i færdigheder, der i sig selv er lovlige og kan have lovlige anvendelsesformål, men det må dog kræves, at de færdigheder, der oplæres i, kan være egnede til at begå de handlinger, der er nævnt i bestemmelsen, og at der er tale om oplæring i konkrete færdigheder som for eksempel våbenbrug. Der henvises til Folketingstidende 2005-2006, tillæg A, side 7224.

Som det fremgår, omfatter de særlige bestemmelser om hvervning og træning (§§ 114 c og 114 d) også den, der hverver eller træner en anden til terrorfinansiering (§ 114 b), hvorimod det ikke er særskilt kriminaliseret at lade sig hverve eller træne til terrorfinansiering. Efter omstændighederne vil en person, der lader sig hverve eller træne til terrorfinansiering, imidlertid kunne straffes for forsøg på terrorfinansiering.

Efter straffelovens § 114 e straffes med fængsel indtil 6 år den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

§ 114 e er en særlig medvirkensregel, som er subsidær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Hvis en medvirkende har et konkretiseret forsæt til medvirken til en af de i §§ 114-114 d nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse, jf. § 23. § 114 e kan efter omstændighederne omfatte støtte til sammenslutninger mv., der har både humanitære formål og terrorformål. Det samme gælder tilfælde, hvor for eksempel en professionel rådgiver yder generel rådgivningsbistand til en terrororganisation, uden at denne rådgivning kan henføres til en bestemt terrorhandling.

Efter straffelovens § 114 f straffes med fængsel indtil 6 år den, som uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 e, deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen.

Efter straffelovens § 114 g straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 f, deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe.

§§ 114 f og 114 g viderefører de oprindelige bestemmelser i straffeloven om terrorisme, der blev indsat som § 114, stk. 1 og 2, ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930. Bestemmelserne er opretholdt efter indførelsen af §§ 114-114 e (men gjort subsidiære i forhold til disse), idet det ifølge forarbejderne ”ikke helt kan udelukkes, at der kan være forhold af mindre graverende [sic], som ikke kan betegnes som terrorvirksomhed i gængs forstand, men som i dag er omfattet af formuleringen om den, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen” (jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 875).

Det fremgår af forarbejderne til §§ 114 f og 114 g, at bestemmelserne er begrænset til at værne danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden (jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 826 og 875-876).

Efter straffelovens § 114 h straffes med fængsel indtil 6 år den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben mv. udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse (nr. 1), til brug for myndighedernes afgørelse om produkter med dobbelt anvendelse afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse (nr. 2) eller handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelse om produkter med dobbelt anvendelse (nr. 3).

Bestemmelsen er en overbygning på lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben, dvs. danske eller EU-retlige regler mod spredning af viden (knowhow) og produkter, der kan anvendes til fremstilling af atomvåben, biologiske og kemiske våben samt missiler, der kan fremføre sådanne våben.

Ifølge forarbejderne indebærer kravet om, at overtrædelsen skal være begået under skærpende omstændigheder, at der skal være tale om særlig grove overtrædelser af eksportrestriktionerne. Herved forstås navnlig overtrædelser, som går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en i øvrigt lovlig (eksport)virksomhed. I vurderingen kan det bl.a. indgå, om der er tale om en mere systematisk eller vedvarende adfærd, der er udtryk for en bevidst tilsidesættelse af de sikkerhedshensyn, der ligger bag reglerne. Der kan endvidere lægges vægt på, om der ved den kriminelle handling eller undladelse er opnået eller tilsigtet en betydelig økonomisk fordel. Det pågældende produkts farlighed kan tillige indgå i vurderingen. Det samme gælder oplysninger om køberen eller slutbrugeren af produktet. Der henvises til Folketingstidende 2001-2002 (2. samling), tillæg A, side 877.

2.1.3. Den militære straffelov gælder som udgangspunkt for militært personel mv., jf. lovens § 1.

Under væbnet konflikt gælder lovens §§ 28-34 og 36-38 imidlertid for enhver, jf. § 2, nr. 3.

§§ 28-34 angår forbrydelser mod forsvarsmagtens kampdygtighed og vil typisk ikke være relevante i forhold til personer, som er indtrådt i fremmede væbnede styrker, medmindre den pågældende gør sig skyldig i spionage, jf. § 29.

§ 36, stk. 1, § 37 og § 38 angår specifikt misbrug af kendtegn forbeholdt medicinsk personel mv. (herunder Røde Kors/Røde Halvmåne), plyndring og ligrøveri, mens § 36, stk. 2, er en generel kriminalisering af at bruge krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en traktat, som Danmark har tiltrådt, eller med folkeretlig sædvaneret. Bestemmelserne er ikke relevante i forhold til personer, der overholder krigens love og sædvaner.

2.2. Straffelovrådets overvejelser

2.2.1. Straffelovrådet anfører, at rådet er anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Uroligheder, f.eks. i form af bandevirksomhed eller optøjer, der ligger under tærsklen for ”væbnet konflikt”, falder således uden for rådets overvejelser. Endvidere angår overvejelserne alene væbnede konflikter uden for dansk territorium.

Straffelovrådet har allerede afgivet en deludtalelse om kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges tilslutning til en væbnet styrke, som deltager i en væbnet konflikt mod den danske stat (betænkning nr. 1556/2015), hvor kriminaliseringen i hovedsagen er begrundet i, at personer med tilknytning til Danmark har en særlig loyalitetsforpligtelse over for Danmark. Overvejelserne i betænkning nr. 1559/2016 angår således spørgsmålet om at forbyde en persons deltagelse i væbnet kamp ud fra hensyn, som gør sig gældende, hvad enten den danske stat er part i konflikten eller ej.

2.2.2. Straffelovrådet anfører, at behovet for kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet afhænger af, hvilke hensyn det skal tjene, at man gennem straffeloven dels tager afstand herfra, dels søger at begrænse, at det finder sted.

Der henvises i kommissoriet til den trussel for det danske samfund, hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, ligesom nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne. Straffelovrådet bemærker, at kamperfaring vil være en følge af enhver deltagelse i væbnet kamp, hvorimod kontakt til militante ekstremistiske organisationer og risiko for traumatisering vil forekomme i nogle situationer, men ikke i andre.

Straffelovrådet nævner endvidere hensynet til at begrænse omfanget af væbnede konflikter, hensynet til at bekæmpe overgreb i forbindelse med væbnede konflikter og hensynet til at modvirke angreb mod Danmark begrundet i danskeres deltagelse i en væbnet konflikt. Udenrigspolitisk kan det på den ene side være uheldigt, hvis Danmark opfattes som et fristed for personer, der deltager i væbnet kamp mod andre stater, men det kan på den anden side også blive kritiseret, hvis Danmark kriminaliserer personer, der deltager i en væbnet konflikt til støtte for en stat, der er blevet angrebet.

2.2.3. Straffelovrådet henviser til straffelovens terrorbestemmelser og anfører, at der ikke er behov for nykriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet, hvis deltagelsen indebærer overtrædelse af terrorbestemmelserne. Behovet for nykriminalisering bør derfor overvejes for så vidt angår deltagelse i en væbnet konflikt uden at overtræde terrorbestemmelser.

Straffelovrådet har lagt vægt på at overveje spørgsmålet generelt, idet der bør tages højde for, at eventuelle nye bestemmelser også skal gælde for andre konfliktsituationer og trusselsbilleder end den aktuelle konflikt i Syrien og Irak. Dagens trusselsbillede peger på fremmedkrigere med baggrund i ekstreme islamistiske miljøer som den største trussel, men dette kan i fremtiden ændres til andre grupperinger, som rejser ud for at deltage i andre typer af væbnede konflikter. Dette bør der tages hensyn til ved udformning af en straffbestemmelse.

2.2.4. Ved siden af spørgsmålet om nykriminalisering har Straffelovrådet overvejet strafferammen for tilslutning til en væbnet styrke, som er eller indgår i en terrororganisation.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at udviklingen siden revisionen i 2006 af straffelovens terrorbestemmelser har vist, at terrororganisationer, der med væbnede styrker deltager i en væbnet konflikt, generelt er farligere end andre terrororganisationer. Når en terrororganisation organiserer sig som en væbnet styrke, har den en kapacitet til at begå terrorhandlinger, som går ud over, hvad der ellers kendes. En

terrororganisation kan med en væbnet styrke tiltvinge sig kontrol over et område i en periode og kan i den forbindelse terrorisere befolkningen i området vedvarende i kortere eller længere tid. Rekrutterings- og træningsmulighederne er også større i sådanne tilfælde.

Straffelovrådet finder, at det på denne baggrund kan overvejes at fastsætte en højere strafferamme 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 med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

Ud fra de strafferammer, der i øvrigt er fastsat i straffelovens bestemmelser om terrorisme, vil en strafferamme på fængsel indtil 10 år efter rådets opfattelse i givet fald være passende. Det vil kunne overvejes i tilknytning hertil at fastsætte en yderligere forhøjet strafferamme, hvis en person ikke alene har tilsluttet sig en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation, med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, men også beviseligt har deltaget i kamphandlinger. Strafferammen herfor kunne i givet fald fastsættes til fængsel indtil 16 år. Det anførte skal ses i lyset af, at hvis den pågældende beviseligt har medvirket til terrorhandlinger, er strafferammen fængsel indtil på livstid, jf. straffelovens § 114.

En sådan forhøjet strafferamme ville kunne fastsættes i tilknytning til en eventuel generel kriminalisering af at være tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke (model 2, jf. betænkningen side 22 og 161-163) eller til en eventuel kriminalisering af tilslutning til visse væbnede styrker (model 1, 3 og 4, jf. betænkningen side 22-23, 155-161 og 163-168). I sidstnævnte tilfælde vil strafforhøjelsen kun gælde i forhold til de pågældende væbnede styrker, og der vil dermed kunne være terrororganisationer, der er organiseret som en væbnet styrke, der falder udenfor.

Alternativt ville en sådan forhøjet strafferamme kunne fastsættes i tilknytning til de gældende bestemmelser om terrorisme, herunder navnlig straffelovens § 114 c, stk. 3, om at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger og § 114 e om i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation mv.

2.2.5. For så vidt angår spørgsmålet om nykriminalisering beskriver Straffelovrådet to modsatte synspunkter, nemlig dels at deltagelse i væbnede konflikter i udlandet ikke bør være særskilt reguleret, men alene af straffelovens almindelige regler, dels at der bør ske et principskifte, så deltagelse i væbnede konflikter i udlandet generelt forbydes i hvert fald for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker.

Det første synspunkt henviser til, at det historiske udgangspunkt er, at danske statsborgere og herboende udlændinge kan deltage i væbnede konflikter i udlandet, når den pågældende ikke ved sin deltagelse fremmer virksomheden for en terrororganisation eller i forbindelse med sin deltagelse i øvrigt begår strafbare forhold, eksempelvis medvirker til krigsforbrydelser. Så vidt ses er det eneste eksempel på en undtagelse fra dette udgangspunkt om borgernes frihed til også ved deltagelse i væbnede konflikter i udlandet at støtte grupper af eksempelvis ideologiske eller religiøse grunde den spanske borgerkrig, hvor lovgivningsmagten som led i en fælleseuropæisk beslutning forbød udrejse fra dansk territorium for at deltage i den spanske borgerkrig.

Ingen eller en begrænset nykriminalisering vil dermed videreføre den historiske adgang for danskere og herboende udlændinge til at rejse ud og kæmpe også med våben for en sag, som de af f.eks. ideologiske eller religiøse grunde støtter. En sådan retstilstand kan bl.a. give mulighed for uden at ifalde straf efter dansk ret at deltage i også væbnet frihedskamp og modstandsbevægelser mod undertrykkende regimer rundt omkring i verden. Efter dette synspunkt vil det være et tilbageskridt for mulighederne for frihedskamp at give staterne monopol på lovlig magtanvendelse i væbnede konflikter. Der er således adskillige eksempler på, at demokratiske fremskridt er sket ved, at ikke-statslige grupper har sat sig op mod myndighederne.

Det andet synspunkt henviser til, at på det stade, som den internationale retsorden har nået i dag, bør

det principielt være forbeholdt stater at anvende våbenmagt. Ligesom det længe har været anerkendt på nationalt plan, at et retssamfund bl.a. kræver, at staten har monopol på magtanvendelse, bør staterne have monopol på magtanvendelse på det internationale niveau. Som folkeretten ser ud i dag, indebærer dette, at den enkelte stat som udgangspunkt har monopol på magtanvendelse på sit territorium, og at andre staters magtanvendelse således som udgangspunkt kræver samtykke fra den pågældende stats regering. Kun i undtagelsestilfælde såsom individuelt eller kollektivt selvforsvar eller en trussel mod international fred og sikkerhed vil en stat lovligt kunne anvende magt på en anden stats territorium uden denne stats samtykke. Hvis begrundelsen er en trussel mod international fred og sikkerhed, uden at der er tale om individuelt eller kollektivt selvforsvar eller en humanitær nødsituation, kræver en sådan magtanvendelse desuden en beslutning i FN's Sikkerhedsråd.

På det individuelle plan indebærer synspunktet, at enkeltpersoner ikke lovligt bør kunne deltage i kamp-handlinger for ikke-statslige styrker, uanset om disse kan betegnes som oprørsbevægelser, modstandsbevægelser, frihedsbevægelser eller andet, og uanset om de kæmper mod et udemokratisk, undertrykkende regime. Det anerkendes, at der er adskillige historiske eksempler på, at demokratiske fremskridt er sket ved, at ikke-statslige grupper har sat sig op mod myndighederne, men der bør lægges større vægt på, at der i nutiden er mange eksempler på, at ikke-statslige gruppers oprør hverken på kort eller mellemlangt sigt har forbedret borgernes situation med hensyn til fred, frihed og sikkerhed.

Straffelovrådet konkluderer, at det beror på en samlet politisk vurdering, om danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet bør kriminaliseres i videre omfang, end det er tilfældet efter de gældende bestemmelser om terrorisme mv. og om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke.

Der henvises til betænkningen side 117-171.

2.3. Lovforslagets udformning

Deltagelse i væbnede konflikter i udlandet kan efter de gældende regler straffes, når der er tale om terrorisme eller fremme af terrorisme. Deltagelse i væbnede konflikter kan endvidere – hvad enten der er tale om terrorisme eller ej – straffes, hvis der er tale om landsforræderi i form af tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, jf. straffelovens § 101 a, som blev indført ved lov nr. 1880 af 29. december 2015.

Herudover vil straffelovens almindelige regler efter omstændighederne kunne anvendes på de konkrete handlinger, som foretages i forbindelse med en deltagelse i en væbnet konflikt. Begås der krigsforbrydelser, vil den militære straffelov efter omstændighederne kunne anvendes, og folkedrab kan straffes efter lov om straf for folkedrab.

På baggrund af Straffelovrådets gennemgang af de relevante hensyn og modeller for en yderligere kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er det Justitsministeriets vurdering, at der ikke er behov for en sådan yderligere kriminalisering, idet den eksisterende kriminalisering rammer de situationer, som der er behov for at kriminalisere.

Derimod er der efter Justitsministeriets opfattelse behov for at styrke indsatsen mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet for terrorgrupper gennem indførelse af et forbud mod indrejse og ophold i visse konfliktområder, jf. nærmere pkt. 4 nedenfor.

Lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter, anvendes ikke i praksis. Danmark fører desuden ikke længere den neutralitetspolitik, som dannede baggrund for lovens vedtagelse i forbindelse med første verdenskrigs udbrud. Danmark er medlem af Nato og dermed allieret med en række andre stater. Selv i tilfælde, hvor Danmark ikke er allieret med

eller i øvrigt støtter en af parterne i en international væbnet konflikt, erklærer Danmark sig i praksis ikke længere neutral i sådanne konflikter.

I påkommende fald vil de handlinger, som 1914-loven angår, kunne imødegås ved andre instrumenter, være sig sanktioner, terrorlovgivningen eller straffelovens almindelige regler.

Loven skønnes samlet set at have mistet sin betydning og bør ophæves.

Det foreslås på den baggrund at ophæve 1914-loven.

Endvidere er Justitsministeriet enig med Straffelovrådet i, at udviklingen siden revisionen i 2006 af straffelovens terrorbestemmelser har vist, at terrororganisationer, der med væbnede styrker deltager i en væbnet konflikt, generelt udgør en større trussel mod det omgivende samfund end andre terrororganisationer. Når en terrororganisation organiserer sig som en væbnet styrke, har den en kapacitet til at begå terrorhandlinger, som går ud over, hvad der ellers kendes. En terrororganisation kan med en væbnet styrke tiltinge sig kontrol over et område i en periode og kan i den forbindelse terrorisere befolkningen i området vedvarende i kortere eller længere tid. Rekrutterings- og træningsmulighederne er også større i sådanne tilfælde.

Justitsministeriet finder, at der på denne baggrund bør fastsættes en højere strafferamme 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.

I overensstemmelse med det, der er anført af Straffelovrådet, finder Justitsministeriet, at en strafferamme på fængsel indtil 10 år vil være passende i sådanne tilfælde. Justitsministeriet finder endvidere, at hvis en person ikke alene har tilsluttet sig en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation, men også beviseligt har deltaget i kamphandlinger, bør strafferammen være fængsel indtil 16 år.

Det foreslås på den baggrund at indsætte sådanne forhøjede strafferammer i straffelovens § 114 c, stk. 3, om at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger og § 114 e om i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation mv.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 og 2 (ændring af straffelovens §§ 114 c og 114 e), og § 2 (ophævelse af 1914-loven) og bemærkningerne hertil.

3. Hvervning til væbnede konflikter

3.1. Gældende ret

Hvervning af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a) eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter, er omfattet af straffelovens § 114 c, stk. 1. Strafferammen er fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

For så vidt angår væbnede konflikter, i hvilke den danske stat er part, kriminaliserer straffelovens § 101 a, stk. 2, at hverve eller offentligt tilskynde en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til at tilslutte sig en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Strafferammen for overtrædelse af § 101 a, stk. 2, er fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

I tilfælde, der ikke er omfattet af § 114 c, stk. 1, eller af § 101 a, stk. 2, forbyder straffelovens § 128 generelt hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 2 år. Hvervning i udlandet er altså ikke omfattet, men hvervning i Danmark er forbudt, også når der f.eks. er tale om hvervning af egne statsborgere til krigstjeneste i en stat, som er allieret med Danmark. Det er antaget, at ”fremmed krigstjeneste” må forstås som tjeneste i fremmede militære styrker, og at udtrykket også omfatter tjeneste i et ”oprørspartis” militære styrker, jf. Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del (10. udgave 2012) side 98 (tilsvarende fremgår af 1. udgave 1975 side 58), der dog ikke angiver nogen kilde til denne antagelse. Hvervning er forbudt, uanset om de pågældende fremmede militære styrker aktuelt er involveret i en væbnet konflikt eller ej.

Bestemmelsen retter sig mod den, som foretager hvervningen, ikke den, der lader sig hverve.

De nævnte forbud mod hvervning gælder, uanset på hvilken måde hvervningen foregår. Hvervning via sociale medier vil således også kunne være omfattet.

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter. Denne lov forbyder som nævnt i pkt. 2.1.1 ovenfor en række handlinger, som i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral, begås inden for dansk territorium. Hvis højere straf ikke er forskyldt efter andre bestemmelser, straffes overtrædelse af loven med fængsel indtil 6 måneder eller under særlig formildende omstændigheder med bøde.

1914-lovens § 1, nr. 1, forbyder bl.a. offentlig opfordring til at indtræde i de krigsførende magters krigsmagt til lands eller til vands.

Som nævnt i pkt. 2.1.1 ovenfor gør straffelovens § 101 a og 1914-loven ikke udtømmende op med alle krige, idet der vil kunne forekomme krige, hvor Danmark ikke deltager i den væbnede indsats på en af siderne, men heller ikke er neutral i folkeretlig forstand. Desuden er 1914-loven ikke relevant i ikke-internationale væbnede konflikter.

3.2. Straffelovrådets overvejelser

3.2.1. Straffelovrådets kommissorium nævner ved siden af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet hvervning til væbnede konflikter i udlandet. I tilknytning til overvejelserne om hvervning til væbnede konflikter i udlandet har Straffelovrådet endvidere overvejet spørgsmålet om offentlige opfordringer til at deltage i væbnede konflikter i udlandet.

Straffelovrådet forstår hvervning som rekruttering, dvs. som det forhold, at nogen på vegne af en væbnet styrke aftaler med en person, at denne skal indgå i den væbnede styrke.

Straffelovrådet anfører, at i det omfang deltagelse i væbnede konflikter er kriminaliseret, vil hvervning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt også være strafbar, i det mindste som forsøg.

På tilsvarende måde vil den, der opfordrer en bestemt person til at melde sig til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en bestemt væbnet konflikt i udlandet, i praksis kunne straffes for medvirken eller forsøg på medvirken til deltagelse i den væbnede konflikt.

Opfordringer af mere generel karakter om at deltage i en væbnet konflikt i udlandet vil derimod ofte ikke kunne anses for tilstrækkeligt konkrete i forhold til den fuldbyrdede handling til, at sådanne opfordringer i givet fald kan straffes som forsøg på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet. I det omfang deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er kriminaliseret som en forbrydelse, vil offentlig tilskyndelse til sådan deltagelse imidlertid være strafbar, jf. straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

3.2.2. For så vidt angår tilfælde, hvor tjenstgøring i fremmede væbnede styrker ikke er kriminaliseret (hvad enten det skyldes, at der ikke gælder et forbud mod at deltage i den pågældende væbnede konflikt, eller at tjenstgøringen ikke (beviseligt) tager sigte på deltagelse i nogen bestemt væbnet konflikt), gælder i dag, at hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste er kriminaliseret i straffelovens § 128.

Hvervning i den danske stat må antages at omfatte både tilfælde, hvor den, der foretager hvervningen, og tilfælde, hvor den, der hverves, befinder sig i Danmark på tidspunktet for hvervningen. Det er altså nok, at én af parterne befinder sig i Danmark på tidspunktet for hvervningen. Derimod er parternes statsborgerskabs- eller bopælsforhold uden betydning.

Straffelovrådet har ikke bemærkninger til, at der således allerede i dag gælder et helt generelt og absolut forbud mod på dansk territorium at hverve til fremmed krigstjeneste. Dette bør imidlertid i givet fald også gælde hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

Da forståelsen af udtrykket ”fremmed krigstjeneste” i den gældende § 128 kan give anledning til en vis tvivl navnlig i relation til ikke-statslige væbnede styrker, foreslår Straffelovrådet, at § 128 omformuleres, så det sikres, at bestemmelsen også omfatter hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

3.2.3. Hvad angår tilfælde, hvor deltagelse i en væbnet konflikt *er* kriminaliseret, er der for så vidt ikke behov for en særskilt kriminalisering af hvervning til fremmede væbnede styrker. Hvervning vil nemlig i praksis altid kunne straffes som medvirken eller forsøg på medvirken, og offentlige opfordringer til at deltage i en væbnet konflikt i udlandet, der ikke er tilstrækkeligt konkretiserede til at kunne straffes som medvirken, vil kunne straffes efter straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

Straffelovrådet har imidlertid overvejet, om hvervning til en væbnet styrke med henblik på ulovlig deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet får tilstrækkelig opmærksomhed ved at blive betragtet som medvirken f.eks. til tilslutning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet. Netop tilskyndelse til at blive fremmedkriger må anses som en så vigtig medvirkende faktor i radikaliseringsprocessen for navnlig unge, at der kan være særlig grund til at fremhæve hvervningen ved at medtage den i lovteksten, navnlig hvis man samtidig medtager offentlige opfordringer hertil.

Medtagelse af offentlig tilskyndelse til at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet vil understrege den betydning i radikaliseringsprocessen, som sådanne offentlige tilskyndelser må tillægges. En særskilt bestemmelse herom – fremfor at henholde sig til den generelle bestemmelse om offentlig tilskyndelse til forbrydelse i straffelovens § 136, stk. 1 – vil samtidig give mulighed for at fastsætte et højere strafmaksimum end efter § 136, stk. 1.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at det i tilknytning til en eventuel kriminalisering af at være tilknyttet en fremmed væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet særskilt kriminaliseres at hverve danske statsborgere eller herboende udlændinge til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde sådanne personer til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet.

Der henvises til betænkningen side 191-194.

3.3. *Lovforslagets udformning*

Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser.

Som det fremgår af pkt. 2.3 ovenfor, er det Justitsministeriets vurdering, at der ikke er behov for en yderligere kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, idet den eksisterende kriminalisering rammer de situationer, som der er behov for at kriminalisere. Der foreslås derfor ikke nogen ny

kriminalisering af deltagelse i sådanne konflikter, som i givet fald kunne ledsages af en kriminalisering af hvervning med henblik på sådan deltagelse.

For så vidt angår tilfælde, hvor tjenstgøring i fremmede væbnede styrker ikke er kriminaliseret, er Justitsministeriet enig i, at det eksisterende forbud mod hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste, jf. straffelovens § 128, bør omfatte hvervning til både statslige og ikke-statslige væbnede styrker.

Da forståelsen af udtrykket ”fremmed krigstjeneste” i den gældende § 128 som anført af Straffelovrådet kan give anledning til en vis tvivl navnlig i relation til ikke-statslige væbnede styrker, foreslås det at omformulere bestemmelsen, så det sikres, at den også omfatter hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker. Forslaget herom er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets lovudkast i betænkningen.

Samtidig foreslås det at ophæve lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter, jf. herom pkt. 2.3 ovenfor.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 4 (ændring af straffelovens § 128), og bemærkningerne hertil.

4. Forbud mod indrejse og ophold i visse konfliktområder

4.1. Gældende ret

Der findes i dag ikke regler, der forbyder indrejse og ophold i konfliktområder.

Pasloven har imidlertid siden den 1. marts 2015 indeholdt hjemmel til at nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når der er grund til at antage, at den pågældende 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 (§ 2, stk. 1, nr. 4).

Politiet skal efter § 2, stk. 2, fastsætte en frist, der ikke kan overstige 1 år, for afgørelser om at nægte udstedelse af pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter stk. 1, nr. 4. Fristen kan dog forlænges med indtil 1 år ad gangen.

Politiet kan efter § 2, stk. 3, under særlige omstændigheder udstede provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse efter stk. 1, nr. 4.

Politiet kan efter § 2 b, stk. 1, meddele en person, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, jf. § 2, stk. 1, nr. 4, forbud mod at udrejse i det tidsrum, der er fastsat efter § 2, stk. 2.

Efter § 2 b, stk. 2, kan politiet under særlige omstændigheder skriftligt give tilladelse til, at en person, der er meddelt forbud efter stk. 1, kan foretage en specifik rejse.

Efter § 5 straffes overtrædelse af et udrejseforbud meddelt efter § 2 b, stk. 1, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Om baggrunden og rækkevidden af denne ordning fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 2014-15, 1. samling, A, L 99 som fremsat, bemærkningerne til § 1, nr. 4, 5, 7 og 8):

”Formålet med bestemmelsen er bl.a. at forhindre, at danske statsborgere udrejser til konfliktområder i udlandet med henblik på at deltage i aktiviteter, hvorigennem deres evne og/eller vilje til at begå alvorlige strafbare forhold, når de vender tilbage, risikerer at blive øget.

Bestemmelsen tager bl.a. sigte på gruppen af personer, der rejser til et konfliktområde, som det man f.eks. for tiden oplever i Syrien og Irak, for at tilslutte sig en militant oprørsgruppe eller for på anden lignende

måde at tage del i væbnede kamphandlinger, idet denne gruppe udgør en reel og betydelig trussel mod det danske samfund. (...)

Der vil (...) i almindelighed kunne træffes afgørelse efter de foreslåede bestemmelser, hvis der er grund til at antage, at en person vil tage ophold i et sådant konfliktområde uden at have et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. Dette gælder også, selv om der ikke er oplysninger, som peger på, at den pågældende vil deltage aktivt i kamphandlingerne. På samme måde vil der kunne træffes afgørelse over for en person, som opholder sig eller har opholdt sig i et konfliktområde.

Derimod vil der ikke i almindelighed kunne træffes afgørelse over for en person, som har haft et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. I sådanne tilfælde kan vedkommende som følge af opholdet som udgangspunkt ikke antages at indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. (...)

Der vil ikke kunne træffes afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud (...), hvis en sådan afgørelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Noget sådant vil efter omstændighederne kunne være tilfældet i situationer, hvor en afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud (...), ville forhindre en person i at varetage sit arbejde. (...)

[Der foreslås] adgang til under særlige omstændigheder at udstede et provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4 (...)

Den foreslåede bestemmelse [om udrejseforbud] supplerer den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4, om nægtelse af at udstede pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas, når der er grund til at antage, at den pågældende 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.

Der vil således alene kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis der senest samtidig træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4.

Det forudsættes, at politiet som udgangspunkt også vil træffe afgørelse om udrejseforbud, hvis der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller at inddrage et allerede udstedt pas. Dog vil der ikke kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis det må antages, at f.eks. inddragelse af den pågældendes pas i sig selv vil være tilstrækkeligt til at forhindre udrejse. (...)

Betingelserne for at give tilladelse til en specifik rejse efter § 2 b, stk. 2, er (...) sammenfaldende med betingelserne for at udstede et provisorisk pas efter § 2, stk. 3. Det betyder, at hvis betingelserne for at udstede et provisorisk pas er til stede, vil betingelserne for at give tilladelse til en specifik rejse også være det. (...)

Politiet vil ikke have mulighed for at udstede et udrejseforbud til en person, der opholder sig i udlandet. (...)

Det forudsættes, at overtrædelse af et udrejseforbud i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med ubetinget fængsel i 6 måneder, uanset hvortil der udrejses. Det vil i den forbindelse skulle indgå som et skærpende moment i straffastsættelsen, hvis den pågældende er udrejst til f.eks. det konfliktområde, som begrundede afgørelsen om udrejseforbud.

Fastsættelse af straffen vil i øvrigt fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering af omstændighederne

i den enkelte sag, og den angivne strafposition vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10. ”

Lov nr. 176 af 24. februar 2015, hvormed de beskrevne regler om nægtelse af udstedelse af pas og om udrejseforbud blev indført, indeholder en såkaldt solnedgangsklausul. Det fremgår heraf, at de beskrevne regler ophæves den 1. marts 2020. Reglerne ophører således automatisk med at gælde, hvis der ikke inden denne dato gennemføres en lovændring om at forlænge reglernes gyldighedsperiode.

4.2. Straffelovrådets overvejelser

Straffelovrådet har i tilknytning til overvejelserne om kriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt i form af tilslutning til en væbnet styrke overvejet en supplerende regulering, hvorefter den blotte indrejse eller ophold i et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, kriminaliseres i et vist omfang.

Et indrejse- og opholdsforbud vil efter Straffelovrådets opfattelse kun være relevant at overveje, i det omfang danskernes og herboende udlændinges deltagelse i en væbnet konflikt i det pågældende område helt eller delvis er kriminaliseret. Hvis danskere og herboende udlændinge efter dansk ret straffrit kan deltage i en væbnet konflikt i udlandet, bør indrejse og ophold i det pågældende konfliktområde ikke kriminaliseres.

Straffelovrådet finder, at en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud i givet fald bør omfatte områder, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt, idet ikke mindst terrororganisationers deltagelse i en væbnet konflikt frembyder helt særlige farer. Derimod bør en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud ikke omfatte områder, der alene er karakteriseret ved, at den danske stat er part i en væbnet konflikt, uden at der tillige er en terrororganisation, der er part i en væbnet konflikt i området.

Straffelovrådet lægger til grund, at der nødvendigvis må gælde undtagelser til et indrejse- og opholdsforbud. Ved siden af overvejelser om, hvorvidt der overhovedet bør indføres et indrejse- og opholdsforbud, og om den geografiske rækkevidde heraf er overvejelser om, hvilke undtagelser der skal gælde til et indrejse- og opholdsforbud, et hovedspørgsmål.

Et indrejse- og opholdsforbud vil efter Straffelovrådets opfattelse være et vidtgående skridt, uanset hvilken udformning forbuddet – og navnlig undtagelserne hertil – gives. Helt grundlæggende er et indrejse- og opholdsforbud udtryk for, at borgerne kan straffes for en handling (indrejse eller ophold i et konfliktområde), der ikke beviseligt har skadevirkninger, fordi formålet med handlingen eventuelt, men uden at dette kan bevises, kan være at deltage i en væbnet konflikt med de deraf følgende potentielle skadevirkninger.

Det er desuden et indbygget dilemma ved et indrejse- og opholdsforbud, at det enten begrænser borgernes rejser og ophold med lovlige formål, idet der fastsættes snævre anerkendelsesværdige formål, eller ikke giver nogen væsentlig merværdi i forhold til allerede fastsatte forbud mod selve deltagelsen i en væbnet konflikt, idet der fastsættes brede anerkendelsesværdige formål.

Rådet har i lyset heraf ikke fundet grundlag for at anbefale én bestemt udformning af en mulig kriminalisering af indrejse og ophold i et konfliktområde. Rådet har derimod opstillet nogle modeller for en mulig kriminalisering og beskrevet deres fordele og ulemper i forhold til, hvilke ønsker der er til et indrejse- og opholdsforbud.

Straffelovrådet bemærker, at det efter rådets opfattelse ikke kan forventes, at en kriminalisering fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i det omfang, som ønskes. Dette skyldes

ikke alene, at der vil være personer, der føler så stærkt for den sag, de ønsker at kæmpe for, at de ikke vil blive afskrækket af risikoen for straf, men også, at der uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises. Det må således bl.a. antages, at selv om en tilladelsesordning i givet fald giver mulighed for en form for screening af personer, der ønsker at rejse til eller opholde sig i et konfliktområde, vil det ikke i alle tilfælde være muligt at opfange personer, der har til hensigt ulovligt at deltage i den væbnede konflikt, idet de pågældende bl.a. vil kunne give urigtige oplysninger til myndighederne om formålet med rejsen eller opholdet. Det vil i givet fald være strafbart at give urigtige oplysninger til myndighederne herom, men det kan heller ikke forventes i alle tilfælde at kunne bevises, at en person har givet urigtige oplysninger, så i praksis vil ikke alle blive straffet herfor.

Straffelovrådet har i sit lovudkast medtaget to forskellige modeller for, hvordan der i givet fald kan gennemføres en supplerende kriminalisering i form af et indrejse- og opholdsforbud for danske statsborgere og herboende udlændinge i visse konfliktområder (model A og B). Rådet har endvidere i sit lovudkast medtaget en fælles variant til de to modeller, som går ud på, at området for et indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov i stedet for administrativt.

Fælles for de to modeller er, at indrejse og ophold uden anerkendelsesværdigt formål er forbudt i de områder, som justitsministeren har fastsat efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren, eller – for så vidt angår varianten af modellerne – som er fastsat direkte i loven.

Model A er en tilladelsesmodel, hvor danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark skal have tilladelse fra de danske myndigheder, før de indrejser i eller opholder sig i et område, forbuddet gælder for. Tilladelse kræves dog ikke til indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv, herunder tjeneste som soldat i en statslig væbnet styrke, eller til indrejse og ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger. De danske myndigheder skal efter ansøgning tillade indrejse og ophold, hvis formålet hermed er anerkendelsesværdigt.

Model B er en lovbestemt model, hvor danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark ikke uden anerkendelsesværdigt formål må indrejse eller opholde sig i et område, som forbuddet gælder for. Kravet om anerkendelsesværdigt formål gælder dog ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv, herunder tjeneste som soldat i en statslig væbnet styrke, eller for indrejse og ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger.

Med hensyn til strafniveauet for at overtræde et eventuelt indrejse- og opholdsforbud anfører Straffelovrådet, at straffen bør stå i forhold til lovovertrædelsens alvor. Sammenlignet med den primære forbrydelse – ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke – er overtrædelse af et indrejse- eller opholdsforbud efter Straffelovrådets opfattelse væsentligt mindre alvorlig.

Hvor ulovlig tilslutning til en væbnet styrke i tilfælde, hvor den pågældende er nået frem til konfliktområdet og har opholdt sig der en vis tid, som udgangspunkt bør straffes med en lang ubetinget fængselsstraf, bør overtrædelse af et indrejse- eller opholdsforbud af hensyn til at opretholde et rimeligt forhold mellem straffen for forbrydelser af forskellig grovhed i almindelighed straffes med bøde i milde tilfælde og en kort betinget eller ubetinget fængselsstraf i grove tilfælde. Under særligt skærpende omstændigheder, eksempelvis hvis en person dømmes for at have medvirket til, at et større antal personer har overtrådt et indrejse- eller opholdsforbud, vil straffen kunne udmåles højere end dette.

Straffelovrådet er kun bekendt med ét land, der har indført indrejse- og opholdsforbud af den her omhandlede karakter, nemlig Australien. Den australske model er på den ene side restriktiv på den måde, at kun områder, i hvilke i forvejen oplyste terrororganisationer (p.t. 20 organisationer) foretager ”fjendtlige handlinger”, kan omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, og et indrejse- og opholdsforbud kan ikke omfatte et helt land. Der er aktuelt udstedt indrejse- og opholdsforbud for to områder, én provins

i Syrien (al-Raqqa) og ét distrikt i Irak (Mosul). Den australske model er på den anden side forholdsvis vidtgående, fordi listen over anerkendelsesværdige formål er forholdsvis begrænset. De australske regler om indrejse- og opholdsforbud trådte i kraft den 1. december 2014 og er forsynet med en såkaldt solnedgangsklausul, så de ophører med at gælde den 8. september 2018, hvis parlamentet ikke ændrer herpå ved en ny lovændring. Den australske model er en lovbestemt model.

I betragtning af antallet af danskere og herboende udlændinge, der kan antages at have til hensigt at rejse til eller opholde sig i udlandet for ulovligt at deltage i en væbnet konflikt – og dermed omfanget af den potentielle præventive virkning af et indrejse- og opholdsforbud – er det et spørgsmål, om fordelene ved et indrejse- og opholdsforbud står i rimeligt forhold til ulemperne i form af begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed og forøgelse af myndighedernes administrative byrder. Navnlig i forhold til en tilladelsesmodel (model A), hvor borgerne skal indgive ansøgninger og myndighederne derefter skal behandle disse, er spørgsmålet, om omkostningerne i tid og penge for borgere og myndigheder står i rimeligt forhold til, hvor mange personer der i givet fald vil få afslag på tilladelse.

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

Endvidere er der efter Straffelovrådets opfattelse risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud efter en tilladelsesmodel (model A) vil medføre et betydeligt offentligt personaleforbrug til behandling af ansøgninger med tvivlsom nytteværdi. Der er således risiko for betydelige permanente offentlige merudgifter, som ikke står mål med, hvad der med en sådan ordning realistisk kan opnås med hensyn til at modvirke ulovlig tilslutning til en væbnet styrke.

Der henvises til betænkningen side 171-191.

4.3. Lovforslagets udformning

Som supplement til det almindelige strafferetlige værn giver de gældende regler mulighed for, at danske statsborgere, der befinder sig i Danmark, forbydes at udrejse fra Danmark, når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed mv. Overtrædelse af et forbud kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Siden reglerne herom trådte i kraft den 1. marts 2015 og frem til marts 2016, har 7 personer fået inddraget deres pas og fået forbud mod at udrejse af Danmark.

PET vurderer, at mindst 135 personer er eller har været udrejst fra Danmark til Syrien/Irak, og at de udrejste primært tilslutter sig militant islamistiske grupper, alt overvejende ISIL. Det er PET's vurdering, at knap halvdelen er vendt tilbage, og at der blandt de hjemvendte er personer, der kan udgøre en terrortrussel.

Der er aktuelt rejst tiltale mod én person og sigtelser mod yderligere 12 personer, der formodes at have været udrejst til Syrien/Irak. For 7 af de sidstnævnte er der afsagt kendelse om varetægtsfængsling in absentia, da de formodes at opholde sig i Syrien. Det begrænsede sagsantal i forhold til at samlede antal formodede udrejste og hjemvendte skyldes bl.a., at det er særdeles vanskeligt at godtgøre, hvad de pågældende faktisk har foretaget sig i det borgerkrigshærgede land, og at der dermed ikke kan føres bevis for overtrædelse af nogen af straffelovens bestemmelser.

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

Til brug for overvejelserne om et eventuelt indrejse- og opholdsforbud har Straffelovrådet opstillet to modeller for, hvordan det vil kunne forbydes danske statsborgere og herboende udlændinge at indrejse eller opholde sig i et område, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt (Model A og Model B).

I begge Straffelovrådets modeller er indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv generelt undtaget fra forbuddet. Endvidere indebærer begge modeller, at statsborgere i det pågældende land generelt er undtaget fra forbuddet.

Model A går i øvrigt ud på, at indrejse og ophold alene kan ske efter forudgående tilladelse. Tilladelse forudsættes meddelt, hvis ansøgeren har et anerkendelsesværdigt formål med rejsen eller opholdet. Model B går ud på, at indrejse og ophold med et anerkendelsesværdigt formål generelt er tilladt. I denne model er der således ikke noget krav om forudgående tilladelse.

Det er Justitsministeriets vurdering, 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 for eksempelvis en terrororganisation. I Model A vil det nemlig i givet fald alene påhvile anklagemyndigheden at bevise, at tiltalte er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område uden tilladelse, mens det i Model B også vil være et bevistema, om indreisen eller opholdet skete med et anerkendelsesværdigt formål.

Til gengæld vil tilladelsesordningen i Model A have visse økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, og modellen vil kunne betyde, at personer med et anerkendelsesværdigt formål i det pågældende område (eksempelvis personer, der skal hjem til begravelse, eller journalister, der skal dække konflikten for et nyhedsmedie) bliver mærkbart forsinket i deres afrejse.

På den baggrund finder Justitsministeriet, at de administrative og økonomiske konsekvenser, der vil være ved en model med krav om forudgående tilladelse, bør søges begrænset på den måde, at myndighederne bemyndiges til foruden individuelle tilladelser til bestemte personer også at udstede kollektive tilladelser til en gruppe af personer, der afgrænses ud fra deres tilknytning til en bestemt virksomhed eller organisation mv., således at de pågældende ikke vil skulle ansøge om individuel tilladelse. Derved begrænses også ulemperne for de personer, der vil være omfattet af sådanne kollektive tilladelser. Endvidere vil den reduktion i antallet af ansøgninger, der samlet må forventes at skulle behandles, øge myndighedernes muligheder for at sikre en hurtig behandling af hastesager.

Endvidere finder Justitsministeriet, at kravet om forudgående tilladelse også bør gælde for statsborgere i det pågældende land. Justitsministeriet vurderer således, at det i en række tilfælde vil stride mod formålet med et indrejse- og opholdsforbud, hvis man generelt undtager områdets egne statsborgere.

Justitsministeriet finder, at strafferammen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud bør være bøde eller fængsel indtil 6 år. Dermed er der plads i strafferammen til at fastsætte en passende straf også i de allervorste tilfælde, herunder hvor en gerningsmand systematisk for vindings skyld har organiseret indrejse eller ophold i strid med indrejse- og opholdsforbuddet for et større antal danske statsborgere eller herboende udlændinge.

Med hensyn til den konkrete straf for indrejse eller ophold uden fornøden tilladelse er det Justitsministeriets opfattelse, at straffen i førstegangstilfælde som udgangspunkt bør være en kortere fængselsstraf udmålt i måneder. Under formildende omstændigheder – herunder når en person godtgør at have haft et anerkendelsesværdigt formål med indreisen eller opholdet – bør straffen dog være bøde.

Det bemærkes, at strafansvar ikke forudsætter, at der kan føres bevis for, at den pågældende ikke havde et anerkendelsesværdigt formål med indreisen eller opholdet. Enhver indrejse eller ophold uden tilladelse vil kunne straffes. Der vil imidlertid skulle føres bevis for, at den pågældende er indrejst eller har opholdt sig i et område omfattet af forbuddet.

Selv om det som nævnt er Justitsministeriets vurdering, at et indrejse- og opholdsforbud i visse sager vil kunne gøre det lettere at straffe personer, der rejser til et konfliktområde i udlandet for at deltage i en væbnet konflikt for eksempelvis en terrororganisation, er Justitsministeriet samtidig opmærksom på, at det fortsat vil kunne være vanskeligt at gennemføre en straffesag mod formodede fremmedkrigere, idet disse må forventes typisk at ville prøve at skjule deres aktiviteter og rejserute.

Efter en samlet vurdering foreslår Justitsministeriet at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens kapitel 13 om indrejse- og opholdsforbud i visse konfliktområder. Det foreslås, at et indrejse- og opholdsforbud skal kunne omfatte områder, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt. Det foreslås, at den geografiske udstrækning af indrejse- og opholdsforbud skal fastsættes administrativt af justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren.

Forslaget er i øvrigt udformet med udgangspunkt i Straffelovrådets lovudkast for rådets Model A med to væsentlige ændringer. For at lette de administrative byrder for såvel myndighederne som erhvervslivet og borgerne foreslås det, at der ud over individuelle tilladelser til indrejse og ophold i et område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud, skal kunne gives kollektive tilladelser til en gruppe af personer, der afgrænses ud fra deres tilhørsforhold til en bestemt virksomhed eller organisation mv. Endvidere foreslås det, at kravet om forudgående tilladelse skal gælde for alle danske statsborgere og herboende udlændinge, uanset om den pågældende (også) er statsborger i den stat, i hvilken det område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud, ligger. Det foreslås samtidig – i overensstemmelse med Straffelovrådets modeller – at indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv dog kan ske uden forudgående tilladelse. Denne undtagelse fra kravet om tilladelse gælder ligeledes for alle danske statsborgere og herboende udlændinge og omfatter også offentlig tjeneste eller hverv for den stat, i hvilken det område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud, ligger.

Det foreslås, at ansøgninger om tilladelse til indrejse eller ophold i et område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud, skal behandles af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det. Formålet hermed er at give mulighed for administrativt at placere opgaven hos den myndighed på Justitsministeriets område, som findes mest hensigtsmæssigt at kunne varetage opgaven. Placeringen af opgaven inden for Justitsministeriets område vil senere kunne ændres, herunder på grund af indhøstede erfaringer.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til straffelovens § 114 j), og bemærkningerne hertil.

5. Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation

5.1. Gældende ret

Efter straffelovens § 114 b straffes med fængsel indtil 10 år den, som direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til (nr. 1), direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til (nr. 2) eller direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til

rådighed for (nr. 3) en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Nr. 1 retter sig mod den enkelte bidragsyder, som af egne midler giver økonomisk støtte til en terrororganisation. Nr. 2 retter sig mod den mellemmand eller formidlingsorganisation, som f.eks. tilvejebringer pengene fra de enkelte bidragsydere ved indsamlinger eller lignende eller skaffer lån fra pengeinstitutter mv. Nr. 3 retter sig mod pengeinstitutter eller andre, som i erhvervsmæssig sammenhæng eller på anden måde med henblik på at opnå fortjeneste yder lån eller leverer en finansiel tjenesteydelse eller formidler disse ydelser.

§ 114 b finder anvendelse på økonomisk støtte mv. til en gruppe, der bl.a. begår terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a). Det er uden betydning, om den konkrete indsamling har et humanitært formål, hvis gruppen bl.a. begår terrorhandlinger. For at straffe kræves, at bidragyderen mv. har forset med hensyn hertil.

Det er således ikke alene strafbart at stille midler til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, men også at stille midler til rådighed for en terrorgruppes lovlige aktiviteter.

Bestemmelsen er subsidær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23, jf. § 114. Har en medvirkende således et konkretiseret forset til gennem sin deltagelse i eller finansiering af terrorgruppen at medvirke til en af de i § 114 nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse. Foreligger der ikke et konkretiseret forset til en bestemt terrorhandling, kan § 114 b anvendes.

Straffelovens terrorbestemmelser indeholder derimod ikke regler om *modtagelse* af økonomisk støtte fra en terrororganisation. Om en modtager af økonomisk støtte fra en terrororganisation kan straffes, afhænger derfor af, om den pågældende overtræder andre bestemmelser, eksempelvis medvirker til terrorisme, jf. straffelovens § 114, eller i øvrigt fremmer virksomheden for en terrororganisation mv., jf. straffelovens § 114 e. Hvis den økonomiske støtte kommer fra udbytte fra kriminalitet, vil modtageren efter omstændighederne kunne straffes for hæleri, jf. straffelovens § 290.

Efter straffelovens § 290, stk. 1, straffes for hæleri med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder den, som uberettiget modtager eller skaffer sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse, og den, der uberettiget ved at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse eller på lignende måde efterfølgende virker til at sikre en anden udbyttet af en strafbar lovovertrædelse.

Efter § 290, stk. 3, omfatter bestemmelsen dog ikke den, som modtager udbytte til sædvanligt underhold fra familiemedlemmer eller samlever, eller den, der modtager udbytte som normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Efter § 290, stk. 2, kan straffen stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særligt grov beskaffenhed navnlig på grund af forbrydelsens erhvervsmæssige eller professionelle karakter eller som følge af den opnåede eller tilsigtede vinding, eller når et større antal forbrydelser er begået.

5.2. *Straffelovrådets overvejelser*

5.2.1. Straffelovrådet anfører, at rådet efter kommissoriet skal vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer.

Det må efter Straffelovrådets opfattelse antages, at i det omfang en terrororganisation donerer midler til civilsamfundet, eksempelvis i form af støtte til undervisnings- eller sundhedsformål, vil det generelt være for at opnå sympati for sit virke og herunder om muligt også søge at legitimere, at organisationen

begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger. Endvidere vil sådanne donationer kunne tjene til at udbrede organisationens ideologi, herunder med hensyn til at bruge terror som middel til at arbejde for organisationens mål. Terrororganisationer, som henviser til religion som en del af begrundelsen for deres virke, vil også kunne udbrede deres (militante) religiøse opfattelse gennem donationer til religiøse formål, herunder støtte til byggeri og drift af eksempelvis moskeer.

Det er Straffelovrådets vurdering, at den, der medvirker til, at terrororganisationen *giver* sådanne donationer, i relevant omfang vil kunne straffes for at fremme virksomheden for en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, jf. straffelovens § 114 e.

Det er samtidig Straffelovrådets vurdering, at den, der *modtager* sådanne donationer fra en terrororganisation, efter gældende ret derimod ikke vil kunne straffes for selve modtagelsen af donationen, medmindre der beviseligt er tale om midler, der stammer fra kriminalitet, jf. straffelovens § 290 om hæleri, eller modtageren foretager sig noget, der fremmer terrororganisationens virksomhed, jf. straffelovens § 114 e. Som eksempel kan nævnes propagandavirksomhed, jf. herved UfR 2014.1540 H om ROJ TV.

Efter Straffelovrådets opfattelse taler hensynet til at modvirke, at terrororganisationer gennem donationer til civilsamfundet kan opnå sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, for, at også den blotte modtagelse af donationer fra terrororganisationer kriminaliseres. Dette gælder, selv om der efter det oplyste ikke er indikationer på, at det aktuelt forekommer i større omfang i Danmark.

Efter en samlet vurdering foreslår Straffelovrådet på denne baggrund et forbud mod at modtage donationer fra en terrororganisation til brug her i landet. For at undgå omgåelse bør det afgørende ikke være, om donationen som sådan gives eller modtages her i landet. Det afgørende bør derimod være, om donationen gives til brug her i landet.

Straffelovrådet har overvejet, hvilke støtteformål kriminaliseringen bør ramme. I lyset af det, der er anført i kommissoriet, og ud fra hensynet til at modvirke, at en terrororganisation gennem donationen opnår sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, finder Straffelovrådet, at en kriminalisering bør omfatte donationer til brug for oprettelse eller drift af institutioner eller virksomheder eller til lignende formål her i landet. Et forbud mod at modtage donationer fra en terrororganisation bør omfatte alle samfundsmæssige sektorer, dvs. både private og offentlige, erhvervsmæssige og ikke-erhvervsmæssige, herunder eksempelvis institutioner og virksomheder af social, kulturel eller religiøs karakter eller inden for sundhedsområdet, undervisningsområdet eller fritidslivet.

Straffelovrådet finder samtidig, at en kriminalisering derimod ikke bør udstrækkes til donationer til brug for enkeltpersoners almindelige underhold, eksempelvis i form af ”løn”, ”pension” eller ”understøttelse” til nuværende eller tidligere medlemmer af terrororganisationen eller til disses pårørende. Ved sådanne donationer er påvirkningsmuligheden mindre, og de hensyn til at modvirke sympati, legitimitet, indflydelse eller påvirkningsmulighed, som ligger bag den foreslåede kriminalisering, gør sig ikke gældende på samme måde.

5.2.2. Straffelovrådet anfører, at rådet ifølge kommissoriet skal overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Straffelovrådet finder, at der ikke er grundlag for at foreslå en yderligere kriminalisering af modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Straffelovrådet lægger navnlig vægt på, at salg af genstande og tjenester til terrororganisationer i de tilfælde, hvor salget mærkbart understøtter terrororganisationens terroristiske formål, allerede er kriminaliseret

som medvirken til eller fremme af terrorisme. Rådet lægger endvidere vægt på, at en terrororganisation, der betaler den normale pris for genstande og tjenester, ikke på samme måde som ved (større) donationer vil have mulighed for at påvirke modtagerens holdninger og handlinger. Rådet lægger også vægt på, at et absolut forbud mod at modtage betaling for sædvanlige forbrugsvarer mv. fra en terrororganisation efter omstændighederne ville kunne komme i strid med grundlæggende humanitære principper, og at i hvert fald levering af basale fødevarer, nødvendig lægehjælp, husly og tøj derfor i givet fald måtte undtages fra et eventuelt forbud.

Der henvises til betænkningen side 216-233.

5.3. Lovforslagets udformning

Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets lovudkast i betænkningen.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3 (forslag til straffelovens § 114 i), og bemærkningerne hertil.

6. Forholdet til menneskerettighederne

Den foreslåede ordning i § 114 j, hvor personer med dansk indfødsret eller bopæl i Danmark, der uden tilladelse indrejser eller opholder sig i bestemte områder fastsat af justitsministeren, kan straffes med fængsel indtil 6 år, vil efter omstændighederne kunne indebære indgreb i de rettigheder, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er navnlig tale om artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted, konventionens artikel 8 om retten til privatliv og familieliv og artikel 10 om retten til ytringsfrihed.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning indrømmer myndighederne helt eller delvis skønsmæssige beføjelser, foretager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvordan lovgivningen anvendes i praksis.

Det fremgår af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 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, og at enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis indebærer bestemmelsen endvidere en ret til at udrejse til et land efter den pågældendes eget valg, hvor vedkommende kan opnå indrejse, jf. f.eks. Peltonen mod Finland, dom af 20. februar 1995.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Retten til respekt for privatlivet er ikke begrænset til en indre sfære, men omfatter også i et vist omfang retten til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i Niemetz mod Tyskland, dom af 16. december 1992. Retten til respekt for familielivet omfatter bl.a. forholdet mellem ægtefæller, ugifte samlevende og registrerede partnere, forholdet mellem forældre og mindreårige børn samt forholdet mellem voksne børn, der endnu ikke selv har stiftet familie, og deres forældre eller andre nære familiemedlemmer, jf. f.eks. Osman mod Danmark, dom af 14. september 2011.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 har enhver ret til ytringsfrihed, og denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Et indgreb i ytringsfriheden kan

f.eks. bestå i at nægte en journalist adgang til en by eller et geografisk område, hvor der foregår et topmøde eller en demonstration, jf. f.eks. Gsell mod Schweiz, dom af 8. oktober 2009.

Beskyttelsen efter disse bestemmelser er imidlertid ikke absolut. Der kan gøres indgreb i de nævnte rettigheder, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund (dvs. opfylder kravet om proportionalitet) til varetagelse af nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, herunder den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser, jf. artikel 2, stk. 3, i 4. Tillægsprotokol og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2, og artikel 10, stk. 2.

Den foreslåede ordning med indrejse- og opholdsforbud indføres i straffeloven, og som anført i pkt. 1 ovenfor er formålet med ordningen at styrke det strafferetlige værn mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet ved at skærpe konsekvenserne over for dem, der rejser ud, og styrke myndighedernes muligheder for at retsforfølge hjemvendte fremmedkrigere. Det foreslåede indrejse- og opholdsforbud skal således gøre det lettere at straffe personer, der indrejser eller opholder sig i et konfliktområde for at deltage i en væbnet konflikt for eksempelvis en terrororganisation, idet det er tilstrækkeligt at føre bevis for, at den pågældende uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område.

Om baggrunden for ordningen fremgår det af pkt. 1 ovenfor, at det er PET's vurdering, at personer, der vender hjem fra kampdeltagelse i Syrien og Irak, udgør en særlig terrortrussel mod Danmark. Derfor ønsker regeringen at stramme grebet om fremmedkrigere, der overvejer at rejse fra Danmark for at tilslutte sig væbnede konflikter i f.eks. Syrien og Irak.

Det er justitsministeren, der efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren kan fastsætte regler om, hvilke områder der omfattes af indrejse- og opholdsforbuddet.

Et område kan omfattes af indrejse- og opholdsforbuddet, hvis en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af straffelovens §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d, er part i en væbnet konflikt i det pågældende område. Den foreslåede bestemmelse sætter således begrænsninger for, hvilke områder der kan omfattes af indrejse- og opholdsforbuddet.

Når ovenstående betingelse er opfyldt, har regeringen en bred skønsmæssig beføjelse til at beslutte, om et område skal være omfattet. Der kan i den forbindelse lægges vægt på f.eks. sikkerhedsmæssige hensyn og statens forhold til fremmede magter og internationale organisationer.

Områderne vil fremgå af en bekendtgørelse, hvorefter oplysning om indrejse- og opholdsforbuddets geografiske udstrækning er tilgængelig for den enkelte borger.

Afgørelser om tilladelse til at indrejse og opholde sig i et område, der er omfattet af indrejse- og opholdsforbuddet, træffes på baggrund af en individuel og konkret vurdering.

Det er på nuværende tidspunkt ikke fastlagt, hvilken myndighed, der skal behandle ansøgningerne om tilladelse, eller om der vil være administrativ klagemulighed over denne myndigheds afgørelser. Efter den foreslåede bestemmelses stk. 4 og 5 vil dette blive bestemt af justitsministeren.

Det fremgår dog af lovforslagets specielle bemærkninger, at sagsbehandlingen – ud over nogle bestemmelser for indgivelse af ansøgninger under visse nærmere omstændigheder – skal ske efter almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder reglerne om partshøring og begrundelse. Det fremgår endvidere, at en administrativ afgørelse vil kunne indbringes for domstolene til prøvelse ved et civil søgsmål mod den myndighed, der har truffet afgørelsen, jf. grundlovens § 63.

Tilladelse skal gives, såfremt indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. Det fremgår af

lovforslagets specielle bemærkninger, at der ved anerkendelsesværdige formål som udgangspunkt forstås formål, der ikke har med den væbnede konflikt at gøre, og som der vurderes at være rimelig anledning til at foretage på trods af den verserende væbnede konflikt. Indrejse og ophold med henblik på at udføre journalistisk arbejde, yde humanitær bistand, besøge sin nærmeste familie eller drive en igangværende erhvervsvirksomhed vil således i almindelighed være anerkendelsesværdige formål. Det fremgår videre, at journalistisk eller humanitært arbejde samt studier eller forskning, der har med den væbnede konflikt at gøre, også vil være anerkendelsesværdige formål.

Det skal bemærkes, at det fremgår direkte af den foreslåede bestemmelse, at indrejse- og opholdsforbudet 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 fremgår af den foreslåede § 114 j, stk. 4, at en tilladelse kan omfatte en person eller en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation. Det er således muligt for f.eks. virksomheder, nødhjælpsorganisationer eller Dansk Journalistforbund at søge om kollektive tilladelser til indrejse- og ophold, hvis de skal udføre arbejde i området.

For så vidt angår tilladelsens tidsmæssige udstrækning fremgår det af lovforslagets specielle bemærkninger, at en tilladelse til indrejse- og ophold meddeles for en bestemt periode med henblik på et eller flere nærmere angivne formål, og at perioden bør fastsættes så rummeligt, at der er god plads til at ændre indrejsetidspunktet og/eller forlænge opholdet, uden at der skal søges ny tilladelse. Der kan endvidere gives tilladelser for en periode, der dækker flere indrejser og ophold. Det er endvidere under nærmere angivne betingelser muligt at søge om forlængelse af sin tilladelse under sit ophold i det angivne område, hvorefter opholdet i området kan fortsættes frem til afgørelsen af ansøgningen om forlængelse.

Den foreslåede ordning er således begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser, dvs. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser, og går efter Justitsministeriets opfattelse ikke videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

En udnyttelse af den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud for et område, hvor en terrororganisation er part i en væbnet konflikt, indebærer, at det vil kræve tilladelse at indrejse eller opholde sig i det pågældende område. Der vil derfor være en myndighed på Justitsministeriets område, der skal behandle ansøgninger om tilladelse. Det vurderes, at den pågældende myndighed vil have merudgifter til behandlingen af ca. 500 ansøgninger årligt, svarende til et øget ressourceforbrug på ca. 1,8 mio. kr. årligt.

Derudover skønnes det foreslåede strafansvar for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud at medføre udgifter til flere straffesager ved domstolene samt øgede udgifter til strafafsoning i kriminalforsorgen svarende til ca. 1,3 mio. kr. årligt.

Merudgifterne vil blive afholdt inden for Justitsministeriets samlede økonomiske rammer.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af betydning.

9. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for borgerne af betydning.

10. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

11. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

12. Hørte myndigheder og organisationer mv.

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

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

Et udkast til lovforslag blev endvidere den 26. april 2016 sendt i høring hos Færøernes Hjemmestyre.

13. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Merudgifter i størrelsesordenen 3-4 mio. kr. årligt
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Behandling af ansøgninger om tilladelse
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen af betydning
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen

Administrative konsekvenser for borgene	Ingen	Ingen af betydning
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter straffelovens § 114 c, stk. 3, straffes med fængsel indtil 6 år den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Det foreslås at indsætte en skærpet sidestrafferamme for overtrædelser af § 114 c, stk. 3, hvor gerningsmanden er tilsluttet en væbnet styrke.

Væbnet styrke skal forstås som en bevæbnet gruppe med en vis organisering. Forståelsen af begrebet ”væbnet styrke” tager udgangspunkt i den humanitære folkeret. Begrebet omfatter såvel statslige som ikke-statslige væbnede styrker, jf. nærmere bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4.

Den skærpede sidestrafferamme finder anvendelse, når en overtrædelse af § 114 c, stk. 3, står i forbindelse med gerningsmandens tilslutning til en væbnet styrke. Det vil være tilfældet, når en person er tilsluttet en væbnet styrke og lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a i forbindelse med sin udførelse af opgaver som tilsluttet den væbnede styrke.

Det foreslås, at straffen efter den skærpede sidestrafferamme skal være fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 16 år.

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger. Det er ikke udelukket, at der kan foreligge særligt skærpende omstændigheder, selv om den pågældende ikke har deltaget i kamphandlinger, men hovedanvendelsesområdet for strafferammen på fængsel indtil 16 år vil være tilfælde, hvor den pågældende beviseligt har deltaget i kamphandlinger.

Kamphandlinger omfatter navnlig umiddelbar anvendelse af våben, at bære våben til eller fra stedet for en kamp, at indsamle efterretninger om modpartens væbnede styrker, at give oplysninger om mål direkte for at lette et angreb på dem, at transportere kombattanter til eller fra et sted, hvor fjendtlighederne finder sted, at transportere ammunition til et sted, hvorfra det vil blive brugt til fjendtligheder, at forberede en militær operation og at sende kombattanter til at udføre et angreb.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter straffelovens § 114 e straffes med fængsel indtil 6 år den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

Det foreslås at indsætte en skærpet sidestrafferamme for overtrædelser af § 114 e, hvor gerningsmanden er tilsluttet en væbnet styrke.

Væbnet styrke skal forstås som en bevæbnet gruppe med en vis organisering. Forståelsen af begrebet

”væbnet styrke” tager udgangspunkt i den humanitære folkeret. Begrebet omfatter såvel statslige som ikke-statslige væbnede styrker, jf. nærmere bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4.

Den skærpede sidestrafferamme finder anvendelse, når en overtrædelse af § 114 e står i forbindelse med gerningsmandens tilslutning til en væbnet styrke. Det vil være tilfældet, når en person er tilsluttet en væbnet styrke og i forbindelse med sin udførelse af opgaver som tilsluttet den væbnede styrke fremmer virksomheden for en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d. Der kan navnlig være tale om, at den væbnede styrke begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d, og at gerningsmanden som tilsluttet den væbnede styrke fremmer dens virksomhed.

Det foreslås, at straffen efter den skærpede sidestrafferamme skal være fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 16 år.

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger. Det er ikke udelukket, at der kan foreligge særligt skærpende omstændigheder, selv om den pågældende ikke har deltaget i kamphandlinger, men hovedanvendelsesområdet for strafferammen på fængsel indtil 16 år vil være tilfælde, hvor den pågældende beviseligt har deltaget i kamphandlinger.

Kamphandlinger omfatter navnlig umiddelbar anvendelse af våben, at bære våben til eller fra stedet for en kamp, at indsamle efterretninger om modpartens væbnede styrker, at give oplysninger om mål direkte for at lette et angreb på dem, at transportere kombattanter til eller fra et sted, hvor fjendtlighederne finder sted, at transportere ammunition til et sted, hvorfra det vil blive brugt til fjendtligheder, at forberede en militær operation og at sende kombattanter til at udføre et angreb.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Til § 114 i

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens § 114 i om modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet.

Formålet med bestemmelsen er at modvirke den sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, en terrororganisation vil kunne opnå ved at give økonomisk støtte til eksempelvis sociale eller humanitære formål.

Bestemmelsen omfatter modtagelse af økonomisk støtte i penge eller andre ydelser fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a. Modtagelse af økonomisk støtte fra en enkeltperson, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, er således ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Bestemmelsen omfatter økonomisk støtte, der gives til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet (Danmark, Færøerne og Grønland).

For så vidt angår økonomisk støtte, der gives til brug på Færøerne eller i Grønland, bemærkes, at en anvendelse af bestemmelsen forudsætter, at sagen pådømmes i Danmark. Hvis sagen pådømmes på Færøerne eller i Grønland, vil straffeloven gældende for Færøerne henholdsvis den grønlandske kriminallov finde anvendelse.

Det er uden betydning, hvor i verden den økonomiske støtte – være sig i kontanter, naturalier, bankoverførsler eller andet – rent faktisk modtages, når blot den økonomiske støtte skal bruges her i landet.

Økonomisk støtte i penge eller andre ydelser omfatter ud over penge genstande, som gives og modtages, fordi de har økonomisk værdi, og tjenesteydelser med økonomisk værdi. Genstande, der gives og modtages som følge af deres symbolske værdi, er ikke omfattet (heller ikke selv om de tillige måtte have en vis økonomisk værdi).

Økonomisk støtte foreligger, hvis penge eller andre ydelser gives uden modydelse. Økonomisk støtte foreligger også, hvis penge eller andre ydelser udveksles med en modydelse, der har en væsentligt lavere økonomisk værdi. Dette gælder både i tilfælde af, at en terrororganisation køber ydelser til overpris, og i tilfælde af, at en terrororganisation sælger ydelser til underpris, men over- eller underprisen skal som nævnt være væsentlig.

Køb eller salg af genstande eller tjenesteydelser til normal pris vil derimod ikke udgøre økonomisk støtte.

Bestemmelsen omfatter modtagelse. Der kræves forsæt på tidspunktet for modtagelsen. Hvis en person først efter modtagelsen får forsæt med hensyn til, at giveren er en terrororganisation, eller med hensyn til, at en præsteret modydelse har væsentlig lavere økonomisk værdi end en modtaget ydelse, kan den pågældende ikke straffes for overtrædelse af bestemmelsen. Efter det tidspunkt, hvor en person får sådant kendskab, vil den pågældende imidlertid kunne straffes for en eventuel modtagelse af yderligere økonomisk støtte fra terrororganisationen.

Det er uden betydning, hvordan de midler, terrororganisationen giver, er tilvejebragt, og den foreslåede bestemmelse omfatter således også tilfælde, hvor midlerne hidrører fra lovlig virksomhed. Der vil kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i sammenstød med f.eks. straffelovens § 290 om hæleri, hvis gerningsindholdet i begge bestemmelser er opfyldt.

Den økonomiske støtte skal gives til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål.

Både private og offentlige institutioner og virksomheder er omfattet, og ejerformen og institutionens eller virksomhedens juridiske form har ikke betydning. Det er således uden betydning, om institutionen eller virksomheden ejes og/eller drives i regi af eksempelvis et selskab, en fond, en forening, en offentlig myndighed, i et samvirke mellem flere fysiske eller juridiske personer eller af en enkeltperson. Som eksempler på institutioner kan nævnes sociale institutioner (f.eks. en børnehave eller et plejehjem), uddannelsesinstitutioner (f.eks. en friskole), institutioner inden for fritidslivet (f.eks. en idrætsklub, en spejderklub eller en ungdomsklub), kulturelle institutioner (f.eks. et bibliotek, en biograf eller et forsamlingshus), sundhedsmæssige institutioner (f.eks. en sundhedsklinik eller et lægehus), humanitære institutioner (f.eks. en nødhjælpsorganisation) og religiøse institutioner (f.eks. en frikirke eller en moske). Virksomheder omfatter alle erhvervsvirksomheder, herunder eksempelvis medievirksomheder (f.eks. en avis, et forlag eller en radio- eller tv-station) og udbydere af internettjenester (f.eks. en udbyder af et socialt internetmedie). Det er ikke et krav, at virksomheden drives med økonomisk fortjeneste for øje.

Bestemmelsen omfatter også økonomisk støtte til lignende formål som oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed. Eksempler herpå kan være enkeltstående arrangementer såsom gadefester, koncerter, foredrag, gudstjenester mv. Hvis et sådant arrangement afholdes i regi af en eksisterende eller kommende institution eller virksomhed, vil der i givet fald være tale om økonomisk støtte til denne institution eller virksomhed. Hvis et sådant arrangement derimod afholdes uden forbindelse til en eksisterende eller kommende virksomhed, vil der i givet fald være tale om økonomisk støtte til lignende formål.

Bestemmelsen omfatter ikke økonomisk støtte, der ikke skal bruges til oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller lignende formål. Bestemmelsen omfatter dermed navnlig ikke økonomisk støtte til enkeltpersoners almindelige underhold, eksempelvis i form af ”løn”, ”pension” eller ”understøttelse” til nuværende eller tidligere medlemmer af terrororganisationen eller til disses pårørende.

Det bemærkes, at bestemmelsen omfatter *modtagelse* af økonomisk støtte og altså ikke kriminaliserer den, der *giver* økonomisk støtte som nævnt i bestemmelsen. At give økonomisk støtte kan heller ikke straffes som medvirken til at modtage økonomisk støtte. Afhængig af formålet med den økonomiske støtte vil den, der giver støtten, imidlertid efter omstændighederne kunne straffes for at fremme virksomheden for en terrororganisation, jf. straffelovens § 114 e.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen skal være fængsel indtil 6 år.

Det bemærkes, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, som sker uden for den danske stat, vil være undergivet dansk straffemyndighed, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, jf. straffelovens § 8, nr. 1. Dette vil dog ikke have praktisk betydning, da strafbarheden efter bestemmelsens formulering bl.a. afhænger af, at den økonomiske støtte er til brug her i landet, og bestemmelsen derfor kun vil være overtrådt, når gerningsmanden har forsæt til, at denne virkning (brugen) skal indtræde her i landet. I kraft heraf vil en handling foretaget i udlandet efter straffelovens § 9, stk. 2, skulle anses for tillige at være foretaget her i landet, således at den er undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 114 j

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens § 114 j, som kriminaliserer danske statsborgere og herboende udlændinge, der indrejser eller opholder sig i visse konfliktområder uden forudgående tilladelse.

Det foreslås, at justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren ved bekendtgørelse kan fastsætte, hvilke områder et indrejse- og opholdsforbud skal omfatte.

Det foreslås i *stk. 1*, at indrejse og ophold i et sådant konfliktområde skal være forbudt, når det sker uden tilladelse. Indrejse eller ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv kræver dog ikke tilladelse, jf. nærmere nedenfor om det foreslåede stk. 2. Med hensyn til tilladelse henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor vedrørende de foreslåede stk. 4 og 5.

Et indrejse- og opholdsforbud omfatter personer, som på det tidspunkt, hvor indreisen eller opholdet sker, har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat (Danmark, Færøerne eller Grønland).

Forståelsen af udtrykket ”bopæl” beskrives i det følgende, idet det bemærkes, at udtrykket i mange situationer vil omfatte det samme som ”fast ophold” i straffelovens §§ 7, 7 a, 8 a, 8 b og 11 om dansk straffemyndighed, men at der dog kan være nuanceforskelle.

Bopæl vil som udgangspunkt skulle forstås som sædvanligt opholdssted, dvs. det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, hvis den pågældende ikke af særlige grunde opholder sig et andet sted. Dette vil navnlig skulle afgøres ud fra de faktiske omstændigheder, men der er tale om en samlet vurdering, hvori også den pågældendes hensigt med et ophold og adkomst til ophold kan indgå.

En person har dermed som udgangspunkt bopæl der, hvor den pågældende bor, eventuelt sammen med sin familie, og normalt opholder sig. Begrebsmæssigt er der ikke noget til hinder for, at en person samtidig har bopæl i to forskellige lande. I praksis er det dog normalt sådan, at når en person har etableret en bopæl i den beskrevne forstand i en given stat, er det, der derefter skal vurderes, om der er indtrådt sådanne

ændringer i de faktiske forhold eller den pågældendes intentioner, at bopælen er opgivet, eventuelt, men ikke nødvendigvis, sådan at der er etableret en ny bopæl i en anden stat.

Et midlertidigt ophold uden for bopælslandet medfører normalt ikke en opgivelse af den eksisterende bopæl eller etablering af en ny bopæl. Dette gælder, uanset om formålet med det midlertidige ophold uden for bopælslandet er ferie, studier eller arbejde. I vurderingen af, om et ophold er midlertidigt, indgår både opholdets hidtidige og planlagte længde. Det har også betydning for bopælsspørgsmålet, om den pågældende fortsat råder over en bolig i sit bopælsland, om den pågældendes familie fortsat bor i bopælslandet, og i hvilket omfang den pågældende opholder sig i bopælslandet.

Af det anførte følger, at en person, der har bopæl i udlandet, som udgangspunkt ikke får bopæl i Danmark ved at opholde sig her midlertidigt for at studere eller arbejde. Hvis en person opgiver sin bopæl i udlandet i forbindelse med, at personen tager midlertidigt ophold i Danmark for at studere eller arbejde, må den pågældende imidlertid anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske eller planlagte ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt. Det samme gælder, hvis den pågældende under opholdet i Danmark opgiver sin bopæl i udlandet.

En person, der ansøger om opholdstilladelse som flygtning, jf. udlændingelovens § 7, vil i praksis normalt kunne anses for at have opgivet sin bopæl i den stat, som den pågældende er flygtet fra. En sådan asylansøger vil på den baggrund normalt kunne anses for at have bopæl i Danmark, når opholdet i Danmark faktisk har haft en varighed, der gør, at det ikke er helt kortvarigt. Dette gælder, uanset om ansøgningen imødekommes eller ej, jf. også straks nedenfor om udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark.

Personer, der opholder sig i Danmark uden at have bopæl i udlandet, og som er udvist eller af andre grunde ikke må opholde sig her, men som efter udlændingelovens § 31 ikke kan udsendes (udlændinge ”på tålt ophold”), og personer, der opholder sig ulovligt i Danmark uden at have bopæl i udlandet, må anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt.

Som nærmere omtalt nedenfor skal tilknytningen til Danmark i form af dansk indfødsret eller bopæl foreligge på gerningstidspunktet, for at bestemmelsen skal finde anvendelse. Det betyder bl.a., at en udenlandsk statsborger, som ikke længere har bopæl i Danmark, ikke er omfattet af det foreslåede indrejse- og opholdsforbud.

Det er derfor væsentligt at fastslå, hvad der skal til, for at en bopæl i Danmark må anses for at være ophørt. Dette afgøres efter de samme principper, som er beskrevet ovenfor med hensyn til at erhverve bopæl i Danmark. Af særlig praktisk betydning i forhold til den foreslåede forbudsbestemmelse vil det være, under hvilke omstændigheder en udrejse med henblik på indrejse eller ophold i et område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud, indebærer, at den pågældende må anses for at have opgivet sin bopæl i Danmark.

I praksis vil dette ofte afhænge af grundlaget for bopælen i Danmark. Hvis den pågældende f.eks. har en bolig i Danmark, hvor den pågældende bor med sin familie, vil en udrejse for at indrejse eller opholde sig i et sådant område ikke i sig selv medføre, at bopælen er opgivet. Hvis en sådan person skal anses for at have opgivet sin bopæl, må der kræves et sikkert grundlag for at fastslå, at den pågældende har opgivet sin bopæl i Danmark. Heri ligger i det mindste, at den pågældende endegyldigt er fraflyttet sin hidtidige bolig, dvs. har brudt med sin familie i det mindste i bolig-mæssig henseende. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at *bopælen* i Danmark er opgivet, at den pågældende beviseligt har opgivet sin hidtidige *bolig*. I en situation, hvor en person har haft fast bopæl i Danmark, må det yderligere kræves, enten at den pågældende har etableret en ny bopæl i et andet land eller i det mindste endegyldigt er udvandret fra Danmark.

Hvis den pågældendes bopæl i Danmark er etableret gennem et midlertidigt ophold f.eks. med henblik på studier eller arbejde (fordi den pågældende ikke har en bopæl i noget andet land, jf. ovenfor), skal der mindre til, for at bopælen i Danmark kan anses for ophørt. I princippet er det afgørende personens hensigt, altså om den pågældende har til hensigt at afbryde opholdet i Danmark midlertidigt eller har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. I praksis må der imidlertid også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

Tilsvarende gælder i princippet for asylansøgere, udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark. Også her vil det principielle udgangspunkt være den pågældendes hensigt, altså om den pågældende har til hensigt senere at vende tilbage til Danmark og forsøge at videreføre sin opholdsstatus som asylansøger, udlænding på tålt ophold eller udlænding uden lovligt ophold (om nødvendigt ved at søge at hemmeligholde udrejsen for de danske myndigheder), eller om den pågældende har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. Og også her må der i praksis også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

I mangel af konkrete holdepunkter må vurderingen nødvendigvis blive mere skønsmæssig. Forestiller man sig f.eks., at en enlig asylansøger, der bor på et asylcenter, udrejser af Danmark for at indrejse eller opholde sig i et område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud, og senere vender tilbage til Danmark, vil det bero på et samlet skøn, om den pågældende kan anses for at have bevaret sin bopæl i Danmark under opholdet i udlandet. Der må herved bl.a. lægges vægt på længden af det tidligere ophold i Danmark, den pågældendes tilknytning i øvrigt til Danmark og til andre lande og længden og karakteren af den pågældendes ophold i udlandet, før den pågældende vendte tilbage til Danmark.

Den foreslåede bestemmelse omfatter som nævnt også personer, der på gerningstidspunktet har bopæl på Færøerne eller i Grønland. En anvendelse af den foreslåede bestemmelse i sådanne tilfælde vil forudsætte, at sagen pådømmes i Danmark. Hvis sagen pådømmes på Færøerne eller i Grønland, vil straffeloven gældende for Færøerne henholdsvis den grønlandske kriminallov finde anvendelse.

Henvisningen i den foreslåede bestemmelse til at have dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat er en materiel afgrænsning af bestemmelsens personelle rækkevidde. Tilknytningen til den danske stat i form af indfødsret eller bopæl skal således foreligge på gerningstidspunktet (fuldbyrdelsestidspunktet), for at bestemmelsen kan finde anvendelse. Heraf følger bl.a., at der ikke kan straffes for forsøg på overtrædelse af det foreslåede stk. 1, hvis den pågældende kan og vil bringe tilknytningen til Danmark i form af statsborgerskab og/eller bopæl til ophør, før den pågældende indrejser eller opholder sig i et område, hvor der er fastsat indrejse- og opholdsforbud.

Det er et herfra forskelligt spørgsmål, om gerningen er undergivet dansk straffemyndighed efter de almindelige regler herom i straffelovens §§ 6-12. 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 i den danske stat tillige efter straffelovens § 8, nr. 3.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud skal være bøde eller fængsel indtil 6 år.

Forbuddet vil være overtrådt, hvad enten indrejse eller ophold sker, uden at tilladelse er opnået, eller med et andet hovedformål end angivet i tilladelsen, eller efter at tilladelsen er udløbet.

Kun forsætlige overtrædelser kan straffes, jf. straffelovens § 19. Ukendskab til strafbestemmelsen udelukker imidlertid ikke forsæt. Der kræves derfor ikke forsæt med hensyn til, at indrejse og ophold i et område kræver forudgående tilladelse. Derimod kræves forsæt bl.a. med hensyn til indrejse eller ophold i det pågældende område. Uforsætlig indrejse eller ophold i området kan derfor ikke straffes. Endvidere er gerningselementet manglende tilladelse omfattet af forsætskravet. En vildfarelse med hensyn til, at tilladelse er givet, eller med hensyn til, hvad tilladelsen omfatter, eller hvor længe den gælder, kan derfor efter omstændighederne udelukke forsæt. Eftersom også ophold er forbudt, kan der eventuelt blive tale om straf for fortsat ophold, efter at den pågældende har fået forsæt med hensyn til, at den pågældende befinder sig i det pågældende område og ikke har en tilladelse, der indholdsmæssigt og tidsmæssigt omfatter opholdet. For at undgå straf vil den pågældende i en sådan situation skulle gøre, hvad der er muligt for hurtigst muligt at forlade området (eller alternativt ansøge om tilladelse til opholdet).

Et indrejse- og opholdsforbud omfatter også personer under 15 år, men personer under 15 år kan dog ikke selv straffes for indrejse og ophold i strid hermed, jf. straffelovens § 15. Forsætlig medvirken til, at en person under 15 år overtræder et indrejse- og opholdsforbud, kan imidlertid straffes.

Straffen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud vil i førstegangstilfælde som udgangspunkt kunne fastsættes til en kortere fængselsstraf udmålt i måneder. Under formildende omstændigheder – herunder når en person godtgør at have haft et anerkendelsesværdigt formål med indrejsen eller opholdet – vil straffen dog som udgangspunkt kunne fastsættes til bøde.

Strafudmålingen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne straffniveau vil derfor kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Det foreslås i *stk. 2*, at et indrejse- og opholdsforbud som nævnt i *stk. 1* ikke skal gælde for indrejse eller ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv. Denne undtagelse omfatter også indrejse og ophold, der sker som led i tjeneste i danske eller fremmede statslige væbnede styrker eller i internationale væbnede styrker.

De situationer, der er nævnt i *stk. 2*, falder helt uden for et indrejse- og opholdsforbud som nævnt i *stk. 1*. Indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv kræver således ikke tilladelse.

Et indrejse- og opholdsforbud efter *stk. 1* gælder for de områder, som fastsættes efter *stk. 3*.

Efter det foreslåede *stk. 3* kan justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren ved bekendtgørelse fastsætte, hvilke områder der skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud efter *stk. 1*. Bestemmelsen skal forstås på den måde, at et indrejse- og opholdsforbud kun kan fastsættes for områder uden for den danske stat.

Et område kan medtages som omfattet af et indrejse- og opholdsforbud, hvis en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d, er part i en væbnet konflikt i det pågældende område. Henvisningen til væbnet konflikt og part i en væbnet konflikt skal forstås i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

Når denne betingelse er opfyldt, har regeringen en bred skønsmæssig beføjelse til at beslutte, om et område skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud efter det foreslåede *stk. 1*. Ved beslutningen herom kan der bl.a. lægges vægt på sikkerhedsmæssige samt udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn, herunder hensyn til statens forhold til fremmede magter og internationale organisationer.

Regeringen er ikke forpligtet til at bestemme, at et område, hvor den nævnte betingelse er opfyldt, skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud.

Før justitsministeren udsteder en bekendtgørelse om, at et område skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud efter det foreslåede stk. 1, skal justitsministeren forhandle med udenrigsministeren og forsvarsministeren herom. I praksis vil forhandlingen kunne ske skriftligt og/eller mundtligt mellem ministrene og/eller deres embedsmænd.

En senere ændring eller ophævelse af en bekendtgørelse om at medtage et område skal også forhandles mellem justitsministeren og udenrigsministeren og forsvarsministeren, før ændringen eller ophævelsen i givet fald foretages.

Endvidere vil justitsministeren, før der udstedes en bekendtgørelse om at udpege et område eller om ændring eller ophævelse af en sådan bekendtgørelse, orientere Folketingets Retsudvalg om den påtænkte bekendtgørelse.

Det følger af det anførte, at det er et krav, at der verserer en væbnet konflikt i området.

Ved den nærmere afgrænsning af det område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, har regeringen imidlertid et skøn, hvor der også kan lægges vægt på at afgrænse området på en måde, som er nem at anvende for borgerne og myndighederne. Et område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, kan således efter omstændigheder afgrænses, så det eksempelvis omfatter en bestemt stat, selv om den væbnede konflikt kun verserer i en del af den pågældende stat. Et område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, kan omvendt også udformes, så det omfatter én stat eller en del heraf, selv om den væbnede konflikt er grænseoverskridende og også berører en eller flere andre staters territorium.

Det er også overladt til regeringens skøn, hvor længe et område i givet fald skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud. Der er således ikke noget til hinder for at ophæve et indrejse- og opholdsforbud, før den væbnede konflikt, som dannede baggrund for udpegningen af området, er afsluttet, hvis en ophævelse af forbuddet ud fra de ovennævnte hensyn findes hensigtsmæssigt. Forbuddet vil senest skulle ophæves, når en gruppe eller sammenslutning som nævnt i § 114 e ikke længere er part i en væbnet konflikt i det pågældende område. Det bemærkes herved, at vurderingen af, hvornår en given væbnet konflikt er afsluttet, eller hvornår en gruppe eller sammenslutning eventuelt ikke længere er part i konflikten, vil kunne bero på et skøn.

Endelig bemærkes, at en udpeging af et område for et indrejse- og opholdsforbud vil kunne tidsbegrænses, således at det automatisk udløber efter en vis tid.

Det foreslås i *stk. 4, 1. pkt.*, at justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, efter ansøgning skal tillade, at en person indrejser og opholder sig i et område, der er omfattet af et forbud efter stk. 1, hvis indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål.

Bestemmelsen giver justitsministeren mulighed for at bestemme, om kompetencen til at give tilladelse skal være hos ministeren (Justitsministeriets departement) eller skal henlægges til en anden myndighed på Justitsministeriets område. Placeringen af kompetencen til at give tilladelse vil senere kunne ændres, herunder på grund af indhøstede erfaringer.

Kompetencen vil eksempelvis kunne henlægges til Rigspolitiet eller til politidirektørerne (eller eventuelt til politidirektøren i én bestemt politikreds). Justitsministeren vil i den forbindelse kunne bestemme, at myndighedens afgørelser om ansøgninger om tilladelse ikke kan påklages til højere administrativ myndighed, jf. nærmere nedenfor om det foreslåede stk. 5, 2. pkt. Såfremt justitsministeren ikke benytter sig af muligheden for at afskære klageadgangen, vil sådanne afgørelser imidlertid kunne påklages efter

de almindelige regler, eksempelvis fra en politidirektør til Rigspolitiet og fra Rigspolitiet (som 1. instans) til justitsministeren. Rigspolitiets afgørelser i klagesager over afgørelser truffet af en politidirektør kan derimod ikke påklages til justitsministeren, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

Den administrative afgørelse om en ansøgning om tilladelse vil kunne indbringes for domstolene til prøvelse ved civilt søgsmål mod den myndighed, der har truffet afgørelsen, jf. grundlovens § 63.

Ved anerkendelsesværdigt formål forstås som udgangspunkt formål, der ikke har med den væbnede konflikt at gøre, og som der vurderes at være rimelig anledning til at foretage på trods af den verserende væbnede konflikt. Indrejse og ophold med henblik på at udføre journalistisk arbejde, yde humanitær bistand, besøge sin nærmeste familie eller drive en igangværende erhvervsvirksomhed vil således i almindelighed være anerkendelsesværdige formål.

Endvidere vil indrejse og ophold med henblik på at udføre journalistisk arbejde eller yde humanitær bistand være anerkendelsesværdige formål, selv om det journalistiske arbejde eller den humanitære bistand har med den væbnede konflikt at gøre. Det samme gælder indrejse og ophold med henblik på studier eller forskning, som har med den væbnede konflikt at gøre.

Derimod vil indrejse og ophold for at drive erhvervsvirksomhed med forsyninger til en af de krigsførende parter eller at besøge et familiemedlem, som aktuelt deltager i den væbnede konflikt, ikke være anerkendelsesværdige formål. Indrejse og ophold for at besøge et familiemedlem, der har deltaget eller forventes senere at deltage i den væbnede konflikt, men ikke aktuelt deltager heri, vil derimod være et anerkendelsesværdigt formål, både når familiemedlemmet har orlov eller lignende, og når familiemedlemmet er hospitalsindlagt eksempelvis efter at være blevet såret.

Indrejse og ophold for at deltage i den væbnede konflikt eller for at støtte en af parterne i den væbnede konflikt vil ikke være et anerkendelsesværdigt formål efter stk. 4.

Tilladelse kan afslås, hvis der vurderes at være risiko for, at tilladelsen vil blive brugt til foruden et anerkendelsesværdigt formål også at forfølge et af de formål, som begrunder indrejse- og opholdsforbuddet.

Det bemærkes, at der i stk. 2 foreslås en undtagelse til indrejse- og opholdsforbuddet efter stk. 1 for indrejse eller ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv. Indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv kan således ske uden tilladelse, herunder når formålet er at deltage i den væbnede konflikt eller at støtte en af parterne i den væbnede konflikt.

Det foreslås i stk. 4, 2. pkt., at en tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation mv.

Bestemmelsen indebærer, at en tilladelse kan udstedes ikke alene til en eller flere navngivne personer, men også til en gruppe af personer, der afgrænses ud fra deres tilknytning til en bestemt virksomhed eller organisation mv. I sidstnævnte tilfælde vil det være virksomheden eller organisationen mv., der ansøger om – og i givet fald får – tilladelse, men således at tilladelsen gælder for de personer, der til enhver tid har den i tilladelsen beskrevne tilknytning til den pågældende virksomhed eller organisation mv.

Som eksempel kan nævnes, at en virksomhed vil kunne ansøge om tilladelse til, at virksomhedens medarbejdere kan indrejse og opholde sig i det pågældende område med henblik på at arbejde for virksomheden.

Som et andet eksempel kan nævnes, at en nødhjælpsorganisation vil kunne ansøge om tilladelse til,

at nødhjælpsorganisationens medarbejdere og frivillige kan indrejse og opholde sig i det pågældende område med henblik på at udføre nødhjælpsarbejde for organisationen.

Som et tredje eksempel kan nævnes, at Dansk Journalistforbund vil kunne ansøge om tilladelse til, at de af forbundets medlemmer, som har pressekort, kan indrejse og opholde sig i det pågældende område med henblik på at udføre journalistisk arbejde for et massemedium, der er omfattet af medieansvarsloven (som ansat ved det pågældende massemedium eller på freelancebasis, men efter aftale med det pågældende massemedium).

Det beror på myndighedens skøn, om og i givet fald i hvilket omfang myndigheden finder grundlag for at give sådanne kollektive tilladelser til virksomheder og organisationer mv.

Det vil være en forudsætning, at ansøgeren godtgør, at de personer, der løbende vil være omfattet af tilladelsen, vil have et anerkendelsesværdigt formål med indreisen eller opholdet.

Det vil endvidere være en forudsætning, at tilladelsen kan afgrænses på en sådan måde, at det hurtigt, enkelt og entydigt kan afgøres, om en bestemt person er omfattet af tilladelsen.

Heri ligger også, at en virksomhed, der har fået en tilladelse til, at virksomhedens medarbejdere kan indrejse og ophold sig i området for at arbejde for virksomheden, på forespørgsel umiddelbart vil skulle oplyse over for relevante myndigheder, herunder politiet, om en bestemt person er ansat i virksomheden og udfører arbejde for virksomheden i området.

Tilsvarende vil en nødhjælpsorganisation, der har fået tilladelse til, at organisationens medarbejdere og frivillige kan indrejse og opholde sig i området for at udføre nødhjælpsarbejde for organisationen, på forespørgsel umiddelbart skulle oplyse over for relevante myndigheder, herunder politiet, om en bestemt person som medarbejder eller frivillig udfører nødhjælpsarbejde for organisationen i området.

Såfremt Dansk Journalistforbund søger og får tilladelse til, at de af forbundets medlemmer, der har pressekort, kan indrejse og opholde sig i området med henblik på at udføre journalistisk arbejde for et massemedium, der er omfattet af medieansvarsloven, vil forbundet på forespørgsel umiddelbart skulle oplyse over for relevante myndigheder, herunder politiet, om en bestemt person er medlem og har pressekort. Med en tilladelse af denne karakter vil forbundet derimod ikke være ansvarlig for at oplyse, om en bestemt journalist efter aftale med et massemedium, der er omfattet af medieansvarsloven, udfører journalistisk arbejde i området. Det vil i stedet være den pågældende journalist, der i givet fald på politiets forespørgsel vil skulle oplyse herom og om nødvendigt medvirke til, at det pågældende massemedium bekræfter journalistens oplysninger.

Det foreslås i *stk. 5, 1. pkt.*, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter *stk. 4*, herunder om fristen herfor.

Der vil bl.a. kunne fastsættes regler om, i hvilken form ansøgninger skal indgives, og om, hvilke oplysninger en ansøgning skal indeholde.

Der vil endvidere kunne fastsættes regler om, hvor lang tid før indreisen og opholdet en ansøgning som udgangspunkt skal indgives.

For så vidt angår tilfælde, hvor en person allerede er indrejst i området og ønsker at søge om tilladelse til ophold – eksempelvis fordi indrejse- og opholdsforbuddet først er kommet til at gælde for det pågældende område, efter at den pågældende var indrejst, eller fordi den pågældende er indrejst uden tilladelse i medfør af *stk. 2*, men ikke længere er omfattet af *stk. 2* – vil der kunne fastsættes regler om, hvornår en ansøgning senest skal indgives efter, at den pågældendes ophold kræver tilladelse efter *stk. 4*. For så vidt

angår tilfælde, hvor en person, der opholder sig i området med tilladelse, ønsker at få tilladelsen forlænget eller ændret til et eller flere nye eller yderligere formål, vil der kunne fastsættes regler om, hvor lang tid før udløbet af en eksisterende tilladelse eller en ændring af formålet med opholdet en ansøgning skal indgives. I disse tilfælde vil en person, der rettidigt indgiver ansøgning, kunne fortsætte sit ophold, indtil der er truffet afgørelse med hensyn til ansøgningen.

Der foreslås herudover ikke særlige regler om behandlingen af ansøgninger om tilladelse til indrejse og ophold og afgørelsen med hensyn hertil, og sagsbehandlingen skal således i øvrigt ske efter almindelige forvaltningsretlige regler og principper.

Det påhviler ansøgeren at opfylde de krav til ansøgningens indhold, som måtte være fastsat efter stk. 5, 1. pkt. Myndigheden vil også herudover kunne opfylde sin pligt til at oplyse sagen ved at anmode ansøgeren om at fremskaffe relevante oplysninger og relevant dokumentation, hvis det er oplysninger og dokumentation, som ansøgeren er nærmest til at fremskaffe. Som eksempler kan – afhængig af det oplyste formål med indreisen eller opholdet – nævnes oplysninger om og om nødvendigt dokumentation for ansættelsesforhold, studiemæssig tilknytning eller familiemæssig tilknytning.

Forsætlig skriftlig afgivelse af urigtige oplysninger i forbindelse med en ansøgning om tilladelse til indrejse eller ophold kan straffes efter straffelovens § 163.

Forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse.

En ansøgning kan eventuelt indgives i henhold til fuldmagt, jf. forvaltningslovens § 8, herunder således at personer, der rejser sammen, indgiver en fælles ansøgning. For mindreårige kan ansøgning indgives af forældremyndighedens indehaver, men en mindreårig kan også selv indgive ansøgning. En ansøgning om kollektiv tilladelse til en gruppe af personer, der afgrænses ud fra deres tilknytning til en bestemt virksomhed eller organisation mv., vil skulle indgives af den pågældende virksomhed eller organisation mv.

Det forudsættes, at en tilladelse til indrejse og ophold meddeles for en bestemt periode og med henblik på et eller flere nærmere angivne formål.

Perioden bør fastsættes rummeligt, så der er god plads til at ændre indrejsetidspunktet og/eller forlænge opholdet, uden at der skal søges ny tilladelse. Hvis en person planlægger gentagne gange at indrejse og opholde sig i området, vil tilladelse kunne gives for en periode, der dækker flere indrejser og ophold.

Også en kollektiv tilladelse til en gruppe af personer, der er afgrænset ud fra deres tilknytning til en bestemt virksomhed eller organisation mv., bør gives for en bestemt periode, som så efter ansøgning kan forlænges, hvis myndigheden finder grundlag for en forlængelse. At en sådan kollektiv tilladelse er tidsbegrænset, giver bl.a. mulighed for, at myndigheden kan undlade at forlænge den, blot myndigheden efter et samlet skøn finder dette hensigtsmæssigt, og ikke – som det ville være tilfældet, hvis tilladelsen var uden tidsbegrænsning – kun kan bringe den til ophør, hvis betingelserne for at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt er opfyldt.

Det er op til myndighedens skøn, om den vil anvende en forenklet ansøgnings- og tilladelsesprocedure i forbindelse med forlængelse af en eksisterende tilladelse. En ansøger vil dog altid i forbindelse med en ny ansøgning kunne henvise til oplysninger og dokumentation indgivet i forbindelse med en tidligere ansøgning, hvis dette materiale stadig er relevant og dækkende.

Indrejse og ophold vil være i overensstemmelse med en tilladelse, så længe formålet med indreisen og opholdet er omfattet af tilladelsen. Eksempelvis vil en person, der har tilladelse til indrejse og ophold med

henblik på journalistisk arbejde, ikke overtræde bestemmelsen, hvis den pågældende under opholdet – som et biformål – besøger familie.

Hvis formålet med indrejse og ophold ændrer sig væsentligt i forhold til tilladelsen, vil der derimod skulle ansøges om ny tilladelse til det nye (hoved)formål. Dette gælder også ved ændringer i ansættelsesforhold, hvis tilladelsen angår arbejde for en bestemt arbejdsgiver, og ændringer med hensyn til, hvilke familiemedlemmer den pågældende skal besøge. Der kræves ikke en ny tilladelse, så længe hovedformålet med indrejsen og opholdet er at besøge et eller flere familiemedlemmer, der er nævnt i tilladelsen (uanset om den pågældende – som et biformål – også besøger andre familiemedlemmer). Hvis hovedformålet derimod er at besøge familiemedlemmer, der ikke er nævnt i tilladelsen, skal der ansøges om ny tilladelse (uanset om indrejsen og opholdet også har til (bi)formål at besøge familiemedlemmer, der er nævnt i tilladelsen).

En person, der indrejser eller opholder sig i området på grundlag af en tilladelse, der ikke er dækkende for det reelle hovedformål med indrejsen eller opholdet, eller som er udløbet, kan straffes efter stk. 1 for indrejse eller ophold uden tilladelse.

Det foreslås i stk. 5, 2. pkt., at justitsministeren kan fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Bemyndigelsen er relevant, i det omfang justitsministeren har henlagt kompetencen til at træffe afgørelse efter stk. 4 til en anden myndighed.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Straffelovens § 128 kriminaliserer hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste. Bestemmelsen er subsidær i forhold til straffelovens § 101 a, stk. 2, om hvervning til en fjendtlig væbnet styrke.

Det foreslås at ændre ”krigstjeneste” til ”væbnet styrke”, således at bestemmelsen fremover kriminaliserer hvervning i den danske stat til en fremmed væbnet styrke.

Væbnet styrke skal forstås som en bevæbnet gruppe med en vis organisering. Forståelsen af begrebet ”væbnet styrke” tager udgangspunkt i den humanitære folkeret. Begrebet omfatter såvel statslige som ikke-statslige væbnede styrker.

For så vidt angår statslige styrker fastslår artikel 43, stk. 1, i Tillægsprotokol I til Genève-konventionerne vedrørende international væbnet konflikt, at væbnede styrker tilhørende en part i en konflikt består af alle organiserede væbnede styrker, grupper og enheder, som er under en kommando, der over for denne part er ansvarlig for de underordnede handlemåde, også selv om denne part er repræsenteret af en regering eller en myndighed, der ikke anerkendes af en modpart. Sådanne væbnede styrker skal være underkastet et internt disciplinært system, som bl.a. skal håndhæve overholdelsen af de folkeretlige regler under væbnede konflikter. Denne definition af statslige væbnede styrker finder også anvendelse for statslige væbnede styrker under ikke-international væbnet konflikt. Det bemærkes, at kravet om håndhævelse af de folkeretlige regler skal forstås således, at de eksisterende kommandostrukturer skal muliggøre et sådan disciplinært system, men derimod ikke nødvendigvis, at reglerne i praksis håndhæves.

Begrebet væbnet styrke i den foreslåede affattelse af bestemmelsen anvendes som anført ligeledes om ikke-statslige styrker, der deltager i ikke-internationale væbnede konflikter, jf. fælles artikel 3 i Genève-konventionerne. I Tillægsprotokol II til Genève-konventionerne betegnes sådanne ikke-statslige væbnede styrker som ”fjendtlige væbnede styrker” eller ”andre organiserede væbnede grupper”. Fjendtlige væbnede styrker (”dissident armed forces”) omfatter i hovedsagen væbnede styrker, der har tilhørt et lands statslige styrker, men har udskilt sig herfra og nu kæmper mod disse. Identifikation af medlemmerne af

sådanne ”fjendtlige væbnede styrker” er generelt at sammenligne med identifikation af statslige væbnede styrker, idet kommandostrukturer ofte vil være intakte selv efter udskillelsen fra de statslige væbnede styrker.

For så vidt angår ”andre organiserede væbnede grupper” er disse ofte vanskeligere at identificere. De omfatter irregulære væbnede grupper, der har en vis organisationsgrad og kommandostruktur. Sådanne grupper har derimod sjældent formaliserede regelsæt for tilslutning, og medlemmerne kan ofte ikke identificeres gennem ydre karakteristika som uniformer, mærker, id-kort mv. Medlemskab af sådanne ikke-statslige væbnede styrker vil således kun i visse tilfælde finde udtryk i formelle eller faktiske skridt mod egentlig tilslutning i form af nærmere procedure for hvervning og tilslutning. Tilslutning og dermed hvervning vil ofte finde udtryk i de funktioner, vedkommende varetager for den ikke-statslige væbnede styrke.

I den humanitære folkeret er fokus for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker i den forbindelse navnlig på varetagelse af kampfunktioner. Bestemmelsen i den foreslåede affattelse omfatter imidlertid hvervning til en fremmed væbnet styrke, uanset hvilken funktion den, der hverves, skal have i den væbnede styrke. Det er dermed ikke et krav, at hvervningen er med henblik på at deltage i kamphandlinger. Også hvervning med henblik på at fungere som eksempelvis sanitetspersonale eller feltpræst er omfattet, når disse organisatorisk er en del af den væbnede styrke.

Det bemærkes, at folkeretlige regler kan indeholde begrænsninger i adgangen til at retsforfølge personer, der ellers måtte være omfattet af kriminaliseringen i straffelovens § 128. Det gælder bl.a. regler om strafferetlig immunitet for statsrepræsentanter for handlinger udført i officiel kapacitet. Disse regler er i hovedsagen sædvaneretsbaserede og deres nærmere indhold omtvistet. Også regler om diplomatisk immunitet kan efter omstændighederne være relevante, ligesom konkrete aftaler om eksempelvis status for fremmede styrkers tilstedeværelse på dansk territorium kan indeholde relevante immunitetsregler. Samspillet mellem sådanne regelsæt og kriminaliseringen i straffelovens § 128 vil, såfremt spørgsmålene aktualiseres, skulle afklares konkret.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås at ophæve lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter.

Der henvises til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 3

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2016.

De foreslåede nye strafbestemmelser finder anvendelse på forhold, der er begået efter lovens ikrafttræden, jf. straffelovens § 3.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I straffeloven, jf. lovekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, som ændret ved lov nr. 1880 af 29. december 2015 og lov nr. 170 af 27. februar 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 114 c, stk. 3, indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Er den pågældende tilsluttet en væbnet styrke, kan straffen stige til fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.«

2. I § 114 e indsættes som 2. og 3. pkt.:

»Er den pågældende tilsluttet en væbnet styrke, kan straffen stige til fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.«

3. Efter § 114 h indsættes:

»§ 114 i. Den, der fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, modtager økonomisk støtte i penge eller andre ydelser til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet, straffes med fængsel indtil 6 år.

§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Stk. 3. 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 stk. 1.

Stk. 4. 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 indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.

§ 114 c. ---

Stk. 2. ---

Stk. 3. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

§ 114 e. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

§ 128. Den, som i den danske stat foretager hvervning til fremmed krigstjeneste, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.«

4. I § 128 ændres »krigstjeneste« til: »væbnet styrke«.

§ 2

Lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter ophæves.

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2016.