



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 8. oktober 2014  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Ketilbjørn Hertz  
Sagsnr.: 2014-730-0539  
Dok.: 1333334

## STRAFFELOVRÅDETS KOMMISSORIUM

### om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.

1. Det er vigtigt løbende at være opmærksom på, om det danske samfund fortsat har et effektivt værn mod terrorisme, herunder med tilstrækkelige muligheder for at sætte ind over for radikaliserings og ekstremisme, der kan lede til terrorhandlinger her i landet.

En række sager om vold, brandattentater, terrorplanlægning og det bekymrende antal unge, som tilslutter sig internationale ekstremistiske organisationer for at deltage i væbnede konflikter i udlandet, viser, at radikaliserings og ekstremisme fortsat er en udfordring for vores fælles sikkerhed og vores demokratiske samfundsform og værdier.

Regeringen har derfor i september 2014 fremlagt en handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. Formålet med handlingsplanen er først og fremmest at styrke forebyggelsesindsatsen over for de personer, som er i risiko for at blive en del af ekstremistiske miljøer. Regeringen vil støtte dem, som allerede er en del af disse miljøer, til at forlade dem igen, gøre det klart, at ekstremistiske og fanatiske handlinger har konsekvenser, og minimere indflydelse fra de personer, som spreder ekstremistisk, ideologisk propaganda, og som udbreder had mod vores demokratiske fællesskab og intolerance over for andres synspunkter, frihed og rettigheder.

Det er vigtigt, at vi løbende er opmærksomme på nye tendenser og udviklinger og tilpasser forebyggelsesindsatsen, så vi kan håndtere de aktuelle udfordringer, som vi står over for både i et dansk og internationalt perspektiv. Det gælder f.eks. i forhold til udfordringerne med ekstremistiske miljøers anvendelse af internettet til at sprede deres propaganda og rekruttere nye

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

tilhængere og i forhold til de mange unge, der vender ryggen til demokratiske værdier og tager til bl.a. Syrien og Irak for at kæmpe side om side med voldelige ekstremister.

Har det forebyggende arbejde ikke den ønskede effekt, må der skrappere midler til. Derfor vil regeringen tage initiativ til at stramme lovgivningen, så personer, der agter at deltage i en udenlandsk væbnet konflikt, oplever, at der er en meget klar og håndgribelig konsekvens. De skal ikke lovligt kunne rejse ud af Danmark, og deres pas vil blive inddraget.

Der er i den forbindelse også anledning til mere generelt at overveje mulighederne for at gribe strafferetligt ind over for deltagelse i eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.

**2. Deltagelse i eller hvervning til deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er ikke generelt kriminaliseret i dansk ret.**

Deltagelse i væbnede konflikter kan imidlertid efter omstændighederne være en overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelser i straffeloven.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en person har begået eller forsøgt at begå terrorisme (straffelovens § 114), har ydet eller forsøgt at yde støtte til en terrororganisation (§ 114 b), har ladet sig træne eller forsøgt at lade sig træne til at begå terrorhandlinger (§ 114 d, stk. 3) eller på anden måde har fremmet eller forsøgt at fremme virksomheden for en terrororganisation (§ 114 e).

Tilsvarende kan hvervning til deltagelse i væbnede konflikter efter omstændighederne være en overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelser i straffeloven.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en person har hvervet eller forsøgt at hverve en person til at begå eller fremme terrorhandlinger eller til at slutte sig til en terrororganisation med henblik på at fremme, at organisationen begår terrorhandlinger (§ 114 c, stk. 1) eller har hvervet eller forsøgt at hverve en person til at yde støtte til en terrororganisation eller til at slutte sig til en gruppe med henblik på at fremme, at gruppen yder terrorstøtte (§ 114 c, stk. 2).

Endvidere forbyder straffelovens § 128 hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste.

Endvidere kriminaliserer straffelovens § 101 den, som med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes, og straffelovens § 102 kriminaliserer den, som under krig eller besættelse yder fjenden bistand ved råd eller dåd eller til fremme af fjendtlig interesse svækker den danske stats eller dens forbunds-fælles kampdygtighed.

Hertil kommer, at f.eks. vold eller drab, der begås som led i kamphandlinger, efter omstændighederne vil kunne straffes efter de almindelige bestemmelser herom i straffeloven. Det forudsætter dog, at de pågældende voldshandlinger eller drab ikke kan anses for lovlige kamphandlinger, og at handlingerne er omfattet af dansk straffemyndighed.

I praksis vil det kunne være meget vanskeligt under en straffesag i Danmark at bevise, at en person har begået strafbare forhold under deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. Hvis den væbnede konflikt stadig er i gang, vil det kunne være vanskeligt eller umuligt at indsamle beviser på gerningsstedet, og selv efter den væbnede konflikts ophør vil det kunne være vanskeligt for dansk politi og anklagemyndighed at skaffe tilstrækkelige beviser til en tiltalerejsning og domfældelse.

**3.** Folkeretten indeholder både traktatfæstede og sædvaneretlige regler om væbnede konflikter. Reglerne er forskellige for internationale og ikke-internationale væbnede konflikter, og reglerne er i et vist omfang også forskellige for statslige styrker og oprørsstyrker mv.

Efter folkeretten har lovligt kæmpende i en international væbnet konflikt strafferetlig immunitet for lovlige kamphandlinger. Lovligt kæmpende kan altså f.eks. ikke straffes for vold eller drab i anledning af, at de som led i lovlige kamphandlinger dræber eller skader fjendtlige styrker.

Som lovligt kæmpende regnes væbnede styrker, der optræder på vegne af en stat, og i nogle tilfælde endvidere visse væbnede styrker, der ikke optræder på vegne af en stat, og civile, der spontant gør væbnet modstand mod en fjendtlig invasion.

Der er kun strafferetlig immunitet for lovlige kamphandlinger, herunder navnlig kamphandlinger rettet mod militære mål. Eventuelle krigsforbry-

dels vil således kunne straffes efter de almindeligt gældende straffestemmelser.

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 24. september 2014 resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters". Resolutionen fastslår bl.a. en pligt for alle stater til at kriminalisere personer, der rejser til et fremmed land for at begå terrorhandlinger eller yde eller modtage terrortræning, samt økonomisk eller anden støtte hertil.

**4.** I Danmark er der grupper, som forsøger at fremme en antidemokratisk dagsorden og i visse tilfælde begrænse andre borgeres lige adgang til rettigheder, herunder eventuelt ved brug af vold og trusler. Grupperne varierer i størrelse og aktiviteter, og nogle benytter sig af voldelige metoder, mens andre bruger deres demokratiske ret til at ytre sig og opfordre andre til at vende sig mod samfundet og tage afstand fra demokratiske principper.

Flere personer har været i træningslejre i udlandet for at modtage militær træning, og et større antal personer er rejst fra Danmark til bl.a. Syrien og Irak for at deltage i væbnede konflikter. De hjemvendte kan udgøre en trussel for det danske samfund, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, og nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende straffestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.

**5.** Som led i debatten om det danske samfunds værn mod radikaliserings og terrorisme har der endvidere været rejst spørgsmål om terrororganisationers finansiering af virksomhed, der i sig selv er lovlig, eksempelvis hospitaler, moskeer, skoler og daginstitutioner.

Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til i sig selv lovlige formål er ikke særskilt kriminaliseret i dansk ret.

Efter straffelovens § 290 om hæleri er det imidlertid bl.a. strafbart uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Straf kan dog ikke pålægges den, som modtager udbytte til sædvanligt underhold fra familiemedlemmer eller samlever, eller den, der modtager udbytte som normalt vederlag for sædvanlige for-

brugsvarer, brugsting eller tjenester. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, og straffen kan stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særlig grov beskaffenhed.

Modtagelse af donationer eller tilskud fra en terrororganisation vil derfor kunne straffes, i det omfang midlerne er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder i forhold til alle strafbare lovovertrædelser, herunder f.eks. afpresning, røveri, salg af euforiserende stoffer, menneskehandel, menneskesmugling og rufferi.

I praksis vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt under en straffesag at bevise, at en person, der har modtaget en donation eller et tilskud til byggeri eller drift af f.eks. et hospital, en moske, en skole eller en daginstitution, havde forsæt med hensyn til, at midlerne var opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder, selv om forsætskravet bl.a. vil være opfyldt, når blot den pågældende anså det for overvejende sandsynligt, at midlerne hidrørte fra kriminalitet. Det indgår således ikke i forsætskravet, at den pågældende har nogen viden eller formodning med hensyn til arten, tiden og stedet for den pågældende kriminalitet.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende straffbestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke, at en terrororganisation finansierer byggeri eller drift af i sig selv lovlige institutioner og organisationer, eksempelvis af social eller religiøs art eller inden for sundheds- eller undervisningsområdet.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at terrorfinansiering er strafbar og efter omstændighederne vil kunne udgøre en relevant førforbrydelse i forhold til hæleri.

Der er endvidere behov for at få nærmere belyst, om der eventuelt er behov for tillige at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

**6.** Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet 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, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området.

Straffelovrådet anmodes i den forbindelse om at overveje, om FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters" giver anledning til at foreslå ændringer eller præciseringer af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Straffelovrådet anmodes endvidere om at 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. Rådet anmodes i den forbindelse om tillige at overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

I det omfang Straffelovrådet finder, at der er behov for lovændringer, anmodes rådet om at udarbejde et lovudkast.

Straffelovrådet vil kunne tilrettelægge sit arbejde således, at der afgives deludtalelser.

Straffelovrådet anmodes om at inddrage Udenrigsministeriet i arbejdet med dette kommissorium.