



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 26. marts 2019
Kontor: Sikkerhedskontoret
Sagsbeh: Gustav Schaldemose
Sagsnr.: 2019-0035-0083
Dok.: 1027750

UDKAST TIL TALE

til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål M i Folketingets
Udenrigsudvalg den 27. marts 2019 kl. 8.45-9.45

Samrådsspørgsmål M

”Med det ønske at syrienskrigere med dansk statsborgerskab ikke hentes til Danmark, men derimod retsforfølges og afsoner evt. idømt straf lokalt, bedes ministrene redegøre for de retlige og praktiske muligheder herfor. Herunder bedes ministrene oplyse om et muligt retsgrundlag for retsforfølgning? Endelig bedes ministrene redegøre for, hvilke kontakter der har været til andre lande, som befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med den danske.”

Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Nick Hækkerup (S) og Trine Bramsen (S).

Det er aftalt mellem ministerierne, at udenrigsministeren indleder besvarelsen med en kort redegørelse for regeringens overordnede holdning til fremmedkrigere, hvorefter justitsministeren får ordet. Udenrigsministeren afslutter besvarelsen.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

[Indledning]

Tak for det.

Lad mig slå en ting fast. Jeg er helt på linje med udenrigsministeren og med spørgerne:

Fremmedkrigere er uønskede i Danmark.

Men, som udenrigsministeren også sagde, er det her et komplekst problem, og som jeg har nævnt flere gange i denne debat, findes der ingen perfekte eller lette løsninger.

Faktum er, at vi ikke kan nægte danske statsborgere at komme tilbage til Danmark. Det gælder også fremmedkrigere, som er danske statsborgere.

Det er en del af kernen i at have statsborgerskab i et land, at man ikke kan nægtes indrejse i landet. Det følger bl.a. også af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Vi kan altså blive nødt til at tage imod dem igen i Danmark, hvis de har dansk statsborgerskab.

Der er også et hensyn at tage til at få fremmedkrigere straffet for deres forbrydelser. Og til at vi ikke giver per-

soner, der udgør en sikkerhedstrussel, mulighed for frit at rejse rundt på fri fod i andre lande for alligevel til sidst at ende i Danmark eller et andet EU-land.

Derfor må vi ikke forsimple den her problemstilling. Sagerne er forskellige, og de skal vurderes konkret af myndighederne, der så kan finde den bedste løsning i hver enkelt sag.

Det vil jeg vende tilbage til.

Men først et kort oprids over problemets omfang – fremmedkrigerne.

[Antal fremmedkrigere]

Ifølge Politiets Efterretningstjeneste – PET – er der siden sommeren 2012 udrejst mindst 150 personer til Syrien og Irak, der vurderes at have opholdt sig hos militant islami-stiske grupper. Nogle har medbragt børn til konfliktzonen, nogle har fået børn dernede.

Antallet af personer, der udrejser til Syrien og Irak, har ifølge PET været faldende siden 2014, og der har i de seneste år været meget få udrejste.

Nogle af de udrejste er kommet tilbage til Danmark, mens nogle er døde dernede.

Det fremgår alt sammen af PET's vurdering af terrortruslen fra januar sidste år, der er offentligt tilgængelig.

Tilbage står, at PET vurderer, at godt 40 voksne personer, som er udrejst fra Danmark, fortsat befinder sig i konfliktzonen eller omkringliggende lande.

Heraf er en mindre del tilbageholdt eller fængslet - ifølge PET's vurdering på nuværende tidspunkt ca. 10 voksne danske statsborgere. Og det er navnlig de personer, som de danske myndigheder aktuelt har fokus på.

Danmark har ikke nogen generel retlig forpligtelse til aktivt at arbejde for at bringe danske statsborgere, der har opholdt sig hos militant islamistiske grupper i Syrien/Irak, tilbage til Danmark.

Danske myndigheder vil dog i nogle sager konkret være retligt forpligtet til at foretage sags-skridt, der fører til, at udrejste fremmedkrigere med dansk statsborgerskab ender tilbage i Danmark. Det kan fx være udstedelse af et dansk pas.

Det er i sagens natur en kerneprioritet, at den sikkerhedsmæssige trussel håndteres så effektivt som muligt.

I nogle sager sker det bedst ved, at den pågældende ikke vender tilbage til Danmark.

Mens det i andre sager bedst sker ved, at den pågældende søges hjembragt med henblik på strafforfølgning.

Samtidig kan en række forskellige hensyn i konkrete situationer tale både for og imod, at Danmark medvirker til, at formodede fremmedkrigere med dansk baggrund kommer tilbage til Danmark. Der er tale om en konkret vurdering fra sag til sag.

[Truslen]

Der er ingen grund til at lægge skjul på, at fremmedkrigere kan udgøre en trussel mod sikkerheden i Danmark.

Det er således PET's vurdering, at personer, der har opholdt sig i en konfliktzone hos en militant islamistisk gruppe, som Islamisk Stat (IS), kan være radikaliserede, brutaliserede og voldsparate ved deres hjemkomst. Graden heraf vil selvfølgelig variere fra person til person.

Og PET vurderer, at selv få personer, der måtte vende hjem, kan udgøre en terrortrussel mod Danmark. Det fremgår også af vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra januar sidste år.

Truslen er reel, og det er noget, som vi må og skal forholde os til. PET har derfor også siden starten af konflikten i Syrien haft stort fokus på den fare, som hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre.

[Hidtidige tiltag på området]

Problemet med fremmedkrigere er således ikke nyt.

Og indsatsen mod fremmedkrigere har for alvor taget fart under V-regeringen og VLAK-regeringen:

- I juli 2015 blev der nedsat en særlig indsatsgruppe med henblik på at styrke strafforfølgningen af fremmedkrigere.
- I oktober 2015 blev der fremsat et lovforslag om at styrke det strafferetlige værn mod bl.a. fremmedkrigere med en særskilt kriminalisering af landsforræderi. Forslaget blev vedtaget i december samme år.

- I juni 2016 blev der indsat en ny bestemmelse i straffeloven, om forbud mod indrejse og ophold i visse konfliktzoner i udlandet uden forudgående tilladelse.
- I juni 2016 blev strafferammen hævet til 10 års fængsel for personer, der lader sig hverve til terrorisme eller fremmer terrorisme ved at tilslutte sig en væbnet styrke. Under særligt skærpende omstændigheder blev straffen sat op til 16 år.
- Der blev også indført en ny strafbestemmelse om modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation med en strafferamme på op til 6 års fængsel.
- I september 2016 blev der ved bekendtgørelse indført et indrejse- og opholdsforbud i udvalgte konfliktområder i Syrien og Irak.
- I oktober 2016 blev der fremlagt en national handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings, der bl.a. indeholdt et initiativ om stop for offentlige ydelser til fremmedkrigere.
- I juni 2017 blev der som opfølgning herpå gennemført ændringer i en lang række ydelseslove for at

forhindre, at fremmedkrigere kan finansiere deres ophold i konfliktområder med offentlige ydelser.

[Strafforfølgning]

Vi har således igennem længere tid haft fokus på fremmedkrigere.

Og der er heldigvis allerede sket domfældelse i en række [13 endelige og én verserende] straffesager mod danske fremmedkrigere, ligesom flere [5] har fået frataget deres danske statsborgerskab.

Men vi følger selvfølgelig udviklingen nøje og overvejer løbende, om vi kan gøre endnu mere.

[Myndighedernes håndtering af konkrete sager]

Den samlede myndighedshåndtering af sager om personer, der er udrejst fra Danmark til Syrien og Irak, og som vurderes at have opholdt sig hos militant islamistiske grupper, involverer en række myndigheder.

[Myndighedsgruppen om hjemvendende fremmedkri- gere]

I september 2018 blev myndighedssamarbejdet om hjemvendende fremmedkrigere styrket ved etableringen af en fast myndighedsgruppe.

I gruppen deltager Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet (herunder Forsvarets Efterretningstjeneste - FE), Justitsministeriet (herunder PET) og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Herudover kan andre myndigheder inddrages efter behov.

[Overordnede kriterier for myndighedernes behandling af sager]

De ansvarlige myndigheder håndterer som udgangspunkt de forskellige sager ud fra følgende hovedkriterier:

- Relevante nationale, EU-retlige og internationale retsgrundlag skal overholdes.
- Fremmedkrigere, som har fået inddraget deres opholdstilladelse, anses som udlændinge, som Danmark ikke har interesse i eller ansvar for.
- Fremmedkrigere, som er danske statsborgere, søges alene bragt til Danmark, hvis omstændighe-

derne tillader det og på grundlag af en konkret vurdering. Ved vurderingen indgår bl.a.:

- at kerneprioriteten er at håndtere den sikkerhedsmæssige trussel mod Danmark,
- om Danmark er forpligtet til at bistå den pågældende,
- at Danmark i øvrigt har en overordnet interesse i (og medansvar for) at sikre, at personer, som udgør en sikkerhedstrussel, ikke rejser frit rundt, men bliver stillet til ansvar for de forbrydelser, de har begået,
- at særlige efterretningsmæssige og/eller udenrigspolitiske hensyn kan gøre sig gældende,
- at særlige humanitære og/eller forebyggelsesmæssige hensyn, fx i forhold til mindreårige børn, kan tale for, at personer hentes ud af konfliktzonen,
- at Udenrigsministeriets praktiske muligheder for at yde konsulær bistand i lyset af sikkerhedssituationen og vilkårene for at opnå diplomatisk og konsulær adgang til det om-

råde, hvor personen befinder sig, kan være begrænsede,

- at der som udgangspunkt ikke bør gennemføres tiltag, som vil kræve ekstraordinære ressourcer og/eller, som vil kunne indebære, at danske embedsmænd udsættes for unødige sikkerhedsrisici, og
- at personer, der befinder sig på fri fod alligevel i nogle tilfælde vil kunne finde vej til Danmark.

Formålet med myndighedsgruppen er således at sikre inddragelse af alle relevante aspekter af en konkret sag, så det navnlig bliver fuldt belyst, hvad de faktiske forhold i sagen er, og hvor langt vores retlige forpligtelser går.

For problemet med fremmedkrigere, der vender tilbage til Danmark, er komplekst. Sagerne er forskellige, og de ansvarlige myndigheder bliver nødt til konkret at vurdere dem fra sag til sag, så der kan findes den bedste løsning i hver enkelt sag.

Sådan må det være.

[Strafforfølgning i udlandet]

Men kunne vi ikke bare sørge for, at danske fremmedkrigere blev retsforfulgt i nærområdet eller ved en international domstol?

Jeg har som udgangspunkt bestemt intet imod, at andre lande retsforfølger danske fremmedkrigere, hvis de måtte blive fanget, før de kommer til Danmark.

Og der er da også eksempler på, at danske fremmedkrigere er blevet retsforfulgt og dømt i Tyrkiet. Hvis danske fremmedkrigere vender tilbage til Danmark efter endt afsoning for en dom i udlandet, vil anklagemyndigheden se på, om der i tillæg kan idømmes en straf i Danmark.

[Mulighed for løsninger i det internationale samfund]

Regeringen er også positiv over for at undersøge mulighederne for at finde fælles løsninger på udfordringerne med fremmedkrigere – herunder f.eks. oprette en international domstol.

Det er blandt andet noget, som jeg drøftede med mine svenske, finske og norske kollegaer for nogle uger siden i Bruxelles. Det var jeg også efterfølgende ude at fortælle om i offentligheden.

Det er dog ikke nemt. Oprettelse af en international domstol er forbundet med en lang række praktiske og juridiske udfordringer.

Det vil – som de fleste her i udvalget nok også ved – formentlig tage flere år, før en international domstol kan være oppe at stå og klar til at tage imod sager. Det er med andre ord ikke noget, der hjælper os lige nu og her.

Men muligheden for at oprette en international domstol med henblik på håndtering af fremmedkrigere og mulighederne for lokal retsforfølgning har været drøftet mellem flere af EU-landene, herunder Danmark.

Der er enighed om, at det bliver en svær og tidskrævende vej at gå. Men fra dansk side er det bestemt en dialog, vi fortsat gerne vil deltage aktivt i.

[Håndtering af fremmedkrigere, som kommer retur til Danmark]

Og lad mig så afslutningsvis knytte nogle ord til de fremmedkrigere, som måtte komme retur til Danmark. I forhold til dem er jeg optaget af to ting:

Hjemvendte fremmedkrigere skal *for det første* i videst muligt omfang straffes for deres forbrydelser.

Og *for det andet* skal vi forsøge at reducere truslen på den længere bane.

Det er også her en kerneprioritet for regeringen at håndtere den sikkerhedsmæssige trussel, der er i forhold til fremmedkrigere, så effektivt som muligt.

Derfor har PET som nævnt også siden starten af konflikten i Syrien haft stort fokus på den fare, som hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre.

Jeg håber på udvalgets forståelse for, at jeg ikke går nærmere ind i PET's indsats på området. Men det er klart, at truslen fra hjemvendte fremmedkrigere tages meget alvorligt.

Vi skal samtidig tage målrettet fat i de her typer og sikre en konsekvent indsats for afradikalisering både i fængslerne og udenfor.

Det er i sidste ende et spørgsmål om vores alle sammens sikkerhed.

[Afrunding – give ordet videre]

Jeg vil nu give ordet videre til udenrigsministeren, [som blandt andet vil redegøre nærmere for de modeller, der har været drøftet og udfordringerne forbundet med retsforfølgning af fremmedkrigere i udlandet].