



## UDENRIGSMINISTERIET

**Samrådsspørgsmål M om lokal retsforfølgning af syrienskrigere til  
besvarelse den 27. marts 2019**

**Til:**  
Udenrigsministeren  
**Enhed:**  
JTFM/MENA  
**Dato:**  
22-03-2019  
**Sag:**  
2019-12912

### TALEPUNKT

Tak for indkaldelsen til samrådet og tak for ordet.

*[Indledning inden ordet gives videre til justitsministeren]*

Inden jeg giver ordet videre til justitsministeren, vil jeg gerne indlede med nogle generelle bemærkninger om håndtering af fremmedkrigere i Syrien.

Den seneste udvikling i kampen mod ISIL og udmeldingerne om det fremtidige reducerede amerikanske engagement i Syrien har givet anledning til vanskelige overvejelser i alle koalitions hovedstæder om håndtering af fremmedkrigere i Syrien.

Fremmedkrigere har vendt Danmark ryggen og har kæmpet imod vores værdier om demokrati og frihed. Regeringen nærer absolut ingen sympati for dem, og de er uønskede i Danmark, som jeg også løbende har givet udtryk for.

Et af de spørgsmål, der meget naturligt har meldt sig hos os og i ligesindede lande er, om der er nogen mulighed for, at danske fremmedkrigere kan retsforfølges lokalt og også afsone straf lokalt. Det ville klart være den bedste løsning. Fremmedkrigerne er selv rejst til regionen. Og det giver generelt rigtig god mening, at retsforfølgning og afsoning finder sted netop i den region, hvor forbrydelserne er begået. Så regeringen ser det i dén grad som vigtigt, at vi sammen med andre lande får afsøgt enhver mulighed for lokale løsninger i regionen.

Danmark har faktisk allerede i flere år arbejdet på, at det overhovedet bliver muligt at foretage retsforfølgning. Domfældelse forudsætter som bekendt et bevismateriale, således at bevisgrundlaget er til stede.

Danmark har i en årrække netop støttet initiativer, der går ud på at samle beviser ind med henblik på senere retsforfølgelse af de mest alvorlige forbrydelser i Syrien. Det gælder internationale og syriske civilsamfundsorganisationer. Og det gælder den internationale, upartiske og uafhængige mekanisme, som FN's generalforsamling etablerede i 2016. Danmark har været en af de absolut største donorer til mekanismen.

Derudover har Danmark løbende dialog med FN's nyetablerede særlige efterforskningsenhed for retsforfølgning af ISIL i Irak ("UNITAD") om deres arbejde.

UNITAD har mandat til at efterforske ISIL's alvorlige forbrydelser i Irak. Og bevismaterialet kan være med til at understøtte efterforskning og retsforfølgning af ISIL, i øvrigt også uden for regionen.

De nævnte initiativer til at sikre beviser vil forhåbentlig kunne bidrage til, at personer, der har begået overgreb i Syrien og Irak, kan retsforfølges.

Som nævnt ønsker regeringen så vidt det overhovedet er muligt at retsforfølgning af fremmedkrigere finder sted i regionen. Regeringen har derfor allerede kastet mange kræfter ind i arbejdet med at få afsøgt alle muligheder for lokal retsforfølgning og afsoning. Og vil fortsat gøre det.

Men det er samtidig vigtigt ikke at rejse falske forventninger. Retsforfølgning uden for landets grænser er fyldt med meget betydelige praktiske og retlige udfordringer, herunder i forhold til at sikre sig de nødvendige retssikkerhedsgarantier.

Hér vil jeg gerne gøre et ophold og give ordet videre til justitsministeren.

*[Efter justitsministerens tale, hvor der bliver lagt op til, at udenrigsministeren vil redegøre nærmere for mulighederne/udfordringerne forbundet med retsforfølgning af fremmedkrigere i udlandet.]*

Tak for det.

Jeg vil gerne kort skitsere nogle af de muligheder og udfordringer, der knytter sig til evt. dansk støtte til lokal retsforfølgning og lokal afsoning. Jeg finder det positivt at man allerede har taget hul på drøftelserne blandt justitsministrene i både EU-kredsen og den nordiske kreds. Som justitsministeren redegjorde for, er der endnu ikke i disse diskussioner fundet egnede løsninger, men det er selvfølgelig noget, som der bliver arbejdet videre med. Derfor har jeg også bedt Udenrigsministeriet om sammen med Justitsministeriet at drøfte mulighederne bilateralt med ligesindede lande. En række af de drøftelser har allerede fundet sted, og dialogen vil også blive fortsat.

I det følgende vil jeg gå igennem nogle af de mulige modeller, der indgår i dialogen.

*[Retsforfølgning ved lokale, nationale domstole i Irak og Syrien]*

For det første er der spørgsmålet, om retsforfølgning af danske fremmedkrigere kan ske lokalt ved nationale domstole i Irak eller Syrien.

En central udfordring ved denne form for lokal retsforfølgning er, at vi selvfølgelig ikke fra dansk side aktivt kan involvere os i overdragelse af danske statsborgere til lande, der ikke overholder grundlæggende retssikkerhedsgarantier, og hvor der er risiko for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig behandling.

I Irak indgår dødsstraf som en del af strafferammen for ISIL-medlemskab. Og dødsstraf er rent faktisk også blevet taget i brug i forhold til fremmedkrigere. Menneskerettighedsorganisationer angiver desuden, at tortur er udbredt, og at der sker systematiske brud på retssikkerheden for anklagede ISIL-medlemmer.

I Syrien har regimet siden konfliktens start udvist en grundlæggende foragt for menneskeliv og systematisk gjort brug af tortur og forsvindinger.

Noget andet er, at det selvfølgelig ikke kan udelukkes, at fremmedkrigere med dansk statsborgerskab, som befinder sig i

Syrien eller Irak, bliver anholdt af lokale myndigheder og retsforfulgt lokalt. Vi har allerede set eksempler på, at fremmedkrigere fra andre lande – herunder andre EU-lande – bliver retsforfulgt i Irak.

I den forbindelse er det værd at bemærke, at de irakiske myndigheder har tilkendegivet, at de kun vil retsforfølge personer, der har begået forbrydelser på irakisk territorium.

Jeg har noteret mig, at flere ordførere har henvist til den model, der tidligere er blevet anvendt i forbindelse med pirateribekæmpelse. Jeg kan bestemt godt se det tillokkende i modellen. Men det er samtidig vigtigt at understrege, at der desværre er flere væsentlige forskelle mellem piraterisagerne og sager om lokal retsforfølgelse af fremmedkrigere.

Først og fremmest stillede Seychellerne et velfungerende retssystem med retssikkerhedsgarantier til rådighed. Og relevante FN institutioner kunne gå aktivt ind og bistå med etablering og monitorering af afsoningsfaciliteter.

Desuden var bevismaterialet ganske solidt, idet danske og andre vestlige fartøjer selv havde grebet piraterne på fersk gerning. Det er som bekendt ikke tilfældet i Syrien og Irak.

Situationerne er derfor ikke rigtig sammenlignelige.

*[Retsforfølgning ved internationale ad hoc domstole]*

Som justitsministeren var inde på, er det også indgået i overvejelserne og dialogen med andre lande, om man i stedet kunne oprette en international ad hoc domstol, altså en domstol, der specifikt har mandat til at retsforfølge ISIL.

Også denne løsning vil dog være forbundet med svære praktiske og retlige udfordringer. Og forberedelsen og gennemførelsen af sagerne ville være både tidskrævende og omkostningstung.

Erfaringen fra andre ad hoc domstole viser, at det typisk kun er de allerøverste i kommandostrukturen og de politiske ledere, vi kan gøre os håb om at få dømt ved en sådan domstol. I givet fald vil vi stadig stå tilbage med langt de fleste fremmedkrigere.

Medmindre Sikkerhedsrådet giver mandat til en sådan domstol – og det vil Rusland næppe være med til – vil det derudover alene være stater, der tilslutter sig en sådan domstol, der vil have pligt til at samarbejde omkring f.eks. beviser, udlevering og finansiering.

Derudover vil retssikkerhedsudfordringerne gøre det kompliceret for eksempelvis FN eller andre internationale organisationer at

samarbejde med eksempelvis Irak om etablering af en sådan international særdomstol.

Endelig er der spørgsmålet om, hvor de dømte skal afsone, og om de skal hjemsendes efter afsoning.

Derfor må vi realistisk set have afdæmpede forventninger til, hvor meget en ad hoc model evt. kan hjælpe os nu og hér. Men vi deltager naturligvis fortsat i den videre dialog med andre lande om spørgsmålet.

#### *[Retsforfølgning ved ICC]*

En tredje overvejelse har været, om man eventuelt kunne retsforfølge danske fremmedkrigere ved Den Internationale Straffedomstol ("ICC").

Et af formålene med at oprette Den Internationale Straffedomstol var netop at begrænse behovet for ad hoc tribunaler.

For så vidt angår fremmedkrigere i Syrien eller Irak er der dog betydelige udfordringer i forhold til at søge at inddrage ICC.

For det første fordi der ikke er enighed i FN's Sikkerhedsråd om at henvise sager vedr. Syrien til domstolen.



For det andet fordi hverken Irak eller Syrien er statsparter til Romstatutten, der jo udgør retsgrundlaget for ICC. Det er derfor svært at se, hvordan ICC skulle få adgang til at efterforske på irakisk eller syrisk territorium.

Selv hvis vi kommer disse udfordringer til livs, vil ICC alene behandle de allermest alvorlige forbrydelser. Også her ville vi altså stå tilbage med en lang række personer, uanset at man måtte synes, at deres forbrydelser var nok så alvorlige.

*[Afrunding]*

Her til sidst vil jeg gerne på ny understrege, at regeringen er helt og aldeles enig i, at enhver mulighed for lokal retsforfølgning og afsoning bør afsøges. Det er et spørgsmål, som længe været på regeringens dagsorden. Og vi har, som justitsministeren redegjorde for, løbende været i dialog med ligesindede lande om det. Desværre er det ikke indtil videre lykkedes at identificere en egnet model. Drøftelserne har bekræftet kompleksiteten og udfordringerne vi står over for.

Men det ændrer ikke på, at regeringen fortsat vil deltage aktivt og konstruktivt i dialogen med andre lande for at afsøge enhver mulig lokale løsning, når det gælder retsforfølgning af fremmedkrigere.

Tak for ordet.