

Handlingsplan mod Syrien-krigere: Pas på retssikkerhedsmæssige faldgruber

Executive summary

Som følge af det stigende antal danskere, der rejser til Syrien og Irak for at deltage i væbnet konflikt for islamistiske organisationer, har regeringen fremsat en handlingsplan mod ekstremisme og radikalisering. Handlingsplanen indeholder bl.a. et forslag om et inddrage pas og udstede udrejseforbud til personer, der mistænkes for at ville deltage i væbnede konflikter i udlandet. Også FN's Sikkerhedsråd har med Resolution 2178 indført en forpligtelse til at kriminalisere "Foreign Terrorist Fighters". Denne analyse behandler forholdet mellem regeringens udspil, resolutionen, samt retten til bevægelsesfrihed i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det konkluderes, at de bebudede danske regler "overimplementerer" og vil gå væsentligt videre end påkrævet af FN Resolutionen, at et udrejseforbud er foreneligt med EMRK, men at dette kræver effektive retssikkerhedsgarantier. På den baggrund fremsættes en række anbefalinger, herunder: (A) at indgreb i retten til udrejse baseres på klare og præcise regler, reelt og underbygget mistankekrav, og effektiv domstolsprøvelse (også i sager om statens sikkerhed) (B) indførelse af solnedgangsklausuler, (C) en lovgivningsproces der giver tid til offentlig debat og inddragelse af civilsamfund (D) og åbenhed om overimplementering af folkeretlige forpligtelser.

1. Baggrund

I de senere år har et stigende antal personer med dansk statsborgerskab eller opholdstilladelse i Danmark rejst til Mellemøsten for at slutte sig til islamistiske organisationer, der er involveret i de væbnede konflikter i Syrien og senest Irak. Medio september 2014 oplyste Politiets Efterretningstjeneste, at antallet af sådanne personer nu oversiger 100, og tjenesten oplyste ved samme lejlighed, at omkring 50 af personerne er vendt tilbage til Danmark. PET skønner, at en del af de udrejste personer radikaliseres yderligere af deres ophold i

konfliktområderne, og at trusselsniveauet mod Danmark derfor er ”alvorligt”. Tjenesten holder særligt øje med de personer, der har kæmpet for organisationen Islamisk Stat, også kendt som IS.¹

Strømmen af radikaliserede personer fra Danmark til Syrien og Irak har igennem længere tid vakt betydelig politisk bekymring, og flere politiske partier gav i løbet af sommeren – og særdeles efter Folketingets beslutning om at sende et dansk militært bidrag til de igangværende bestræbelser på at bekæmpe IS i Irak² – deres bud på, hvorledes problemet med de danske såkaldte ”foreign fighters” kan komme til livs. Venstre foreslog bl.a. at indføre et indrejseforbud til specifikke lande, såsom Syrien og dele af Irak, og at overtrædelser skal kunne straffes med fængsel i op til seks år.³ Dansk Folkeparti supplerede ved at lægge op til, at danske statsborgere, der har taget del i islamiske organisationers kampe i Syrien og / eller Irak, fratages deres statsborgerskab.⁴

Den 19. september offentliggjorde regeringen så en samlet handlingsplan for ”Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme”, der har som sit primære formål at ”styrke forebyggelsesindsatsen over for de personer, som er i risiko for at blive en del af ekstremistiske miljøer.”⁵ Handlingsplanen blev den 24. september 2014 efterfulgt af FN Sikkerhedsrådsresolution 2178. Resolutionen har også som sit primære formål at begrænse trafikken af potentielle terrorister til konfliktzoner som dem i Syrien og Irak. Kombinationen af regeringens handlingsplan og Sikkerhedsrådsresolution 2178 gør, at det må forventes, at regeringen inden længe fremsætter lovforslag om indførelsen af en række nye initiativer på området. I et åbent samråd i Integrationsudvalget den 1. oktober 2014 udtalte Justitsminister Karen Hækkerup da også, at regeringen umiddelbart efter åbningen af den kommende Folketingssamling i oktober 2014 vil fremsætte et lovforslag

¹ Ritzau, ”PET: 50 Syrien-krigere er vendt hjem igen”, 12. september 2014), tilgængelig på <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE7021750/pet-50-syrien-krigere-er-vendt-hjem-igen/>. Se også ”Opdateret Syrien-analyse” udgivet af PET den 27. juni 2014. Tilgængelig her: <https://www.pet.dk/Nyheder/2014/Opdateret%20Syrien-analyse.aspx>, sidst besøgt 9. september 2014.

² B122 – Folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak. Vedtaget 27. august 2014.

³ Mette Østergaard, ”Venstre vil fængsle Syriens-farere: Uhørt situation kræver uhørte midler”, Dagbladet Politiken, 12. september 2014, <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2393706/venstre-vil-faengsle-syriens-farere-uhort-situation-kraver-uhorte-midler/>

⁴ Se bl.a. Ritzau, ”DF: Syrienkrigere skal også miste statsborgerskab” (12. september 2014), tilgængelig på <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE7020428/df-syrienkrigere-skal-ogsaa-miste-statsborgerskabet/>.

⁵ Socialministeriet, *Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme*, september 2014, s. 4. Tilgængelig på: <http://sm.dk/filer/nyheder/handlingsplan-om-forebyggelse-af-radikalisering-og-ekstremisme-tilgaengelig.pdf>.

indeholdende de indgreb i potentielle "foreign fighters" bevægelsesfrihed, som er beskrevet i handlingsplanen.⁶

Denne analyse har i den forbindelse to formål. Det første er på dette tidlige stadium ganske kortfattet at redegøre for de mest relevante dele af den menneskeretlige regulering af, hvornår og i henhold til hvilke materielle og processuelle principper, en stat må begrænse individers bevægelses- og udrejsefrihed. Analysen vil kun overfladisk nævne øvrige fundamentale rettigheder, der muligvis kan være relevante for en bredere juridisk analyse af regeringens handlingsplan. Det andet formål med analysen er at komme med konkrete anbefalinger til Folketinget i det forestående arbejde med at udarbejde ny lovgivning på området. Hensigten med at udarbejde analysen forud for, at der foreligger et konkret lovforslag (med de begrænsninger dette indebærer), har været at opnå en samfundsmæssige debat om indholdet af og processen om de kommende lovgivningsmæssige tiltag så tidligt som muligt.

Det skal understreges, at analysen alene forholder sig til den aktuelle indsats mod de personer, der endnu ikke er udrejst til konfliktområderne i Syrien og Irak, og at analysen derfor ikke berører, hvad Danmark kan/ bør stille op med de personer, der *allerede er taget afsted og som for tiden opholder sig i konfliktzonerne*, eller de personer, *som er returneret til Danmark efter ophold i disse områder*. Disse spørgsmål – der i sagens natur er særdeles relevante i forhold til etableringen af et samlet dansk værn mod radikaliserende – vil blive behandlet i kommende Justitia analyser. Det mest interessante i regeringens handlingsplan for denne analyse er de konkrete initiativer, som regeringen lancerer under handlingsplanens andet indsatsområde, der retter sig mod en skærpet indsats mod "rekruttering til væbnede konflikter i udlandet".

I analysens to første afsnit behandles henholdsvis de relevante dele af regeringens handlingsplan (afsnit 2) og Sikkerhedsrådsresolution 2178 (afsnit 3). Herefter gennemgås de mest relevante dele af den menneskeretlige regulering af begrænsninger i individers bevægelsesfrihed (afsnit 4), hvorefter analysen afrundes med en kort konklusion og en række anbefalinger (afsnit 5).

⁶ Åbent samråd med justitiministret vedrørende Islamisk Stat 1. oktober 2014. Samrådet kan ses her <http://www.ft.dk/webtv/video/20131/uui/td.1154410.aspx?as=1#pv>

2. Regeringens handlingsplan for ”Forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme”

Handlingsplanen har til formål at videreudvikle den eksisterende handlingsplan mod radikaliserings fra 2009 og ”iværksætte en række nye indsatser, der er målrettet de aktuelle udfordringer”, som bl.a. trafikken af personer med tilknytning til Danmark til de væbnede konflikter i Syrien og Irak skaber. Regeringens udspil afspejler tilsvarende forslag i en række andre europæiske lande.⁷

Regeringens handlingsplan har fire indsatsområder: 1) Styrkelse af de lokale myndigheders indsats over for bekymrende tegn på radikaliserings, 2) Nye værktøjer til forebyggelse og exitindsatser med særlig fokus på online-radikaliserings samt exit-strategier, 3) Styrket internationalt samarbejde og 4) Mobilisering af civilsamfund.⁸ I forhold til diskussionen i denne analyse er det særligt en række konkrete tiltag, som regeringen lancerer under pkt. 2, der påkalder sig interesse. Det drejer sig om de initiativer, der sigter mod at skærpe indsatsen mod ”rekruttering til væbnede konflikter i udlandet”. Regeringen lægger her op til følgende:

- Ændringer i der bl.a. skaber adgang for politiet til at inddrage passet fra en person, som mistænkes for at ville udrejse for at deltage i en væbnet konflikt, ligesom der vil blive åbnet for, at politiet vil kunne udstede et udrejseforbud til sådanne personer
- Ændringer i udlændingeloven, hvorved det ”vil kunne få opholdsretlige konsekvenser for en herboende udlænding, hvis den pågældende udrejser for at deltage i en væbnet konflikt”, således, at en udlænding, der er blevet advaret om ikke at udrejse pga. mistanke om ønske om deltagelse i væbnet konflikt, automatisk mister sin opholdstilladelse, såfremt udlændingen udrejser alligevel.

Det fremgår af handlingsplanen, at der vil være adgang til domstolsprøvelse af politiets afgørelse om inddragelse af pas og meddelelse af udrejseforbud, og at der vil være sædvanlig klageadgang i forhold til de opholdsretlige konsekvenser, det vil kunne få for en udlænding, hvis denne rejser ud for at deltage i en væbnet

⁷ Se bl.a. Edwin Bakker, Christopher Paulussen & Eva Entenmann, ”Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications”, *International Centre for Counter-Terrorism*, December 2013.

⁸ Regeringens handlingsplan, s. 7. Tilgængelig her:

<http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Handlingsplan%20om%20forebyggelse%20af%20radikaliserings%20og%20ekstremisme%20til%20C3%A6ngelig.pdf>, (sidst besøgt 3. oktober 2014).

konflikt.⁹ Det skal bemærkes, at regeringen ikke samtidig særskilt har kriminaliseret deltagelse i en væbnet konflikt. Er man ikke underlagt et udrejseforbud, vil man således kunne rejse ud og deltage i en væbnet konflikt uden at risikere straf, når man vender hjem, for den blotte krigsdeltagelse. I Norge har man derimod lagt op til at kriminalisere rekruttering til og deltagelse i visse former for væbnede konflikter.¹⁰ Det er ligeledes værd at notere sig, at regeringen vil anmode Straffelovsrådet 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 som den, vi for tiden ser i Syrien og Irak, samt at foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, der kan styrke indsatsen på området”¹¹.

3. Sikkerhedsrådsresolution 2178

Resolutionen blev vedtaget den 24. september 2014 i henhold til FN Pagtens kapitel 7, hvorefter Sikkerhedsrådet kan iværksætte tiltag, der er bindende for staterne. Resolutionen er det seneste eksempel på en ”lovgivende” resolution, der adskiller sig fra de mere traditionelle resolutioner ved ikke at være rettet mod et konkret land eller en konkret gruppe af individer, men derimod være rettet mod et fænomen eller en række aktiviteter, der anses for at udgøre en nærliggende trussel mod international fred og sikkerhed. Det måske bedste fortilfælde på en sådan ”lovgivende” resolution er resolution 1373, hvori Sikkerhedsrådet et par uger efter terrorangrebene den 11. september 2001 også pålagde staterne en lang række konkrete forpligtelser med henblik på at bekæmpe terrorisme.¹² Resolution 2178 henviser da også flere steder til netop resolution 1373.

Resolution 2178 indeholder en række bindende og ikke-bindende pålæg til stater om at forhindre rekrutteringen, organiseringen, transportereringen og udrustningen af personer, der tager til andre stater for at deltage i terrorhandlinger.¹³ De mest vidtgående bestemmelser findes i de operative afsnit 5-8, hvorefter staterne skal forhindre ikke bare rekrutteringen, organiseringen, transportereringen og udrustningen af ”foreign

⁹ Handlingsplanens s. 14.

¹⁰ Forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væbnet konflikt (fremmedkrigere) juli 2014
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---forslag-om-kriminalisering-av-visse-handlinger-knyttet-til-vapnet-konflikt-fremmedkrigere.html?id=764888> (besøgt 3. oktober 2014)

¹¹ Ibid, s. 14.

¹² UNSC Res. 1373 (28 September 2001).

¹³ UNSC Res. 2178 af 24. september 2014.

fighters”, der tager afsted med henblik på at blive involveret i terrorisme, men også indsamlingen af midler til og finansieringen af sådanne aktiviteter. Resolutionen pålægger også staterne at sikre, at deres territorier ikke anvendes af ”foreign fighters” som led i sidstnævntes udrejse med terrorformål. Resolutionen rummer herudover en række anbefalinger og henstillinger til staterne, der ikke er retligt bindende. Det drejer sig bl.a. om opfordringer til at styrke det internationale samarbejde på området og flyselskabers udlevering af passageroplysninger.

Det er især resolutionens operationelle afsnit 6 (a-c), der er interessante i forhold til den danske regerings ønske om at forhindre udrejse til væbnede konflikter. Disse bestemmelser indeholder en forpligtelse til at indrette lovgivningen på en sådan måde, at det udgør en alvorlig national forbrydelse for statsborgere og andre personer på statens territorium at rejse eller forsøge at rejse til et andet land eller territorium ”for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training”. Bestemmelserne indeholder også en forpligtelse til at kriminalisere medvirken og organisering af udrejse med et sådant formål.

Da det må forventes, at regeringens kommende initiativer vil henvise til vedtagelsen af Resolution 2178, er det vigtigt at understrege en række forhold ved resolutionen og den forventede implementeringsproces. For det første er det værd at notere sig, at *resolutionen ikke indeholder en folkeretlig forpligtelse til at kriminalisere alle udrejser til en væbnet konflikt, men som led i den generelle kriminalisering af terrorisme kun de udrejser til væbnet konflikt, der foretages med henblik terrorisme*. Resolutionens fokus er med andre ord snævrere end i den danske regerings handlingsplan, og et eventuelt generelt dansk forbud mod udrejse til væbnede konflikter vil derfor være mere vidtgående end det, som resolutionen lægger op til, og som Danmark er forpligtet til at gennemføre. Det samme vil være tilfældet, hvis regeringen vælger at implementere de dele af resolutionen, der er ikke-bindende for staterne, herunder konkrete tiltag til styrkelse af det internationale samarbejde eller påbud til flyselskaber om at videregive passagerlister. Det bemærkes i den forbindelse, at der allerede forelå et offentligt udkast til Resolution 2178, før regeringen offentliggjorde sin handlingsplan.¹⁴

En mulig dansk ”overimplementering” af resolution 2178 vil lægge sig i kølvandet på den overimplementering, der fandt sted, da VK regeringen valgte at overopfylde de internationale forpligtelser, som Danmark blev

¹⁴ Et udkast var tilgængeligt 10. september 2014 på <http://un-report.blogspot.dk/2014/09/us-draft-resolution-on-foreign.html> (besøgt 2. oktober 2014) ligesom dele af resolutionens indhold blev omtalt af Reuters 9. september 2014 <http://www.reuters.com/article/2014/09/09/us-iraq-crisis-un-idUSKBN0H408E20140909> (besøgt 2. oktober 2014)

pålagt på terror-området i henholdsvis Sikkerhedsrådsresolution 1373 fra 28. september 2001 og EU's Rameafgørelse om bekæmpelse af terrorisme fra 22. juni 2002 (2002/475/RIA), og FN's konvention til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme fra 1999, der udgjorde en væsentlig del af Terrorpakke I, som blev fremsat 13. december 2001, og vedtaget som lov nr. af 22. juni 2002.¹⁵ Også regeringens implementering af EU's logningsdirektiv blev med den såkaldte logningsbekendtgørelse overimplementeret således, at den omfattede flere typer personfølsomme data end påkrævet af det underliggende direktiv, herunder såkaldt "sessionslogning" vedrørende internetbrug.¹⁶

Der er ikke noget principielt eller juridisk til hinder for, at politikere kan overopfylde internationale forpligtelser, men en sober lovgivningsproces fordrer, at borgere kan gennemskue, hvilke forhold, som vi pålægges internationalt – og som derfor ikke står til at ændre – og hvilke, vi ikke pålægges internationalt – og som følgelig er til forhandling. Og en af erfaringerne fra processen omkring vedtagelsen af bl.a. terrorpakken I i 2002 var, at der var en tendens til, at den daværende regering overdrev omfanget af de internationale forpligtelser, som Danmark var blevet pålagt på terrorområdet. Under forberedelsen af terrorpakken gjorde regeringen ikke meget for at forklare befolkningen (og de øvrige politikere i Folketinget), at det som nævnt tidligere ikke var alle forpligtelser i Sikkerhedsrådsresolution 1373, der var retligt bindende for Danmark.¹⁷ En del af dem var blot ikke-bindende opfordringer.

Det er også værd at understrege, at den danske regering ikke umiddelbart vil kunne legitimere eventuelle brud på fundamentale retsgarantier ved at henvise til Danmarks forpligtelser i henhold til Resolution 2178. For selvom en resolution som 2178 på visse punkter er retligt bindende for staterne, og en stats forpligtelser efter FN Pagten går forud for eventuelle modstridende folkeretlige forpligtelser, som denne i øvrigt måtte have påtaget sig¹⁸, fremgår det eksplicit af resolutionen, at staterne skal respektere deres forpligtelser i henhold til

¹⁵ Overimplementeringen skete ved enten ved at gå videre end forudsat i det pågældende instrument eller ved direkte at anvende vidtgående bestemmelser derfra på trods af muligheden for at udforme mere afgrænsede bestemmelser i national ret. Se bl.a. Kjær, Kim U. *De udlændingeretlige elementer af FN's terrorresolution i dansk ret*, EU & Menneskeret 2003, s. 219-232, og Ida Elisabeth Koch, *De internationale forpligtelser – Terrorbekæmpelse og magtfordeling*, i *Terrorbekæmpelse og demokratiske rettigheder*, se www.eurodebat.dk/terror.pdf (besøgt 2. oktober 2014) og Jørn Vestergaard, *Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme*, Tidsskrift for Kriminalret 1/2006.

¹⁶ Se Justitsministeriets Redegørelse om diverse spørgsmål vedrørende logningsreglerne s. 6ff <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/reu/bilag/125/1200765.pdf> (besøgt 2. oktober 2014)

¹⁷ Ida Elisabeth Koch, *De internationale forpligtelser – Terrorbekæmpelse og magtfordeling*, i *Terrorbekæmpelse og demokratiske rettigheder*, se www.eurodebat.dk/terror.pdf (besøgt 2. oktober 2014).

¹⁸ Pagten art. 103.

bl.a. international menneskeret, når de skal sikre, at de efterlever de forpligtelser, som resolutionen pålægger dem.¹⁹

En yderligere generel betragtning vedrørende det forestående arbejde med at udmønte indholdet af handlingsplanen og Resolution 2178 er, at en anden erfaring fra det omfattende lovgivningsarbejde, der blev iværksat i kølvandet på terrorangrebene den 11. september 2001, var, at lovgivningsprocessen blev hastet igennem.²⁰ Tidspres er ofte et grundvilkår i dele af den danske lovgivningsproces, og det er oplagt, at effektiv bekæmpelse af terrorisme kan nødvendiggøre hastige skridt til at forbedre beskyttelsen af det danske samfund. Risikoen er imidlertid, at hastigheden kan gå ud over kvaliteten af det lovforberedende arbejde, og dermed også af den færdige lovgivning. Der må stilles skrappe krav til grundigheden i det arbejde, der danner grundlag for love, der, som de påtænkte, hjemler indgreb i individers frihed, og det lovforberedende arbejde bør inkludere bidrag fra civilsamfundet.

Det er ikke mindst på baggrund af ovenstående problemstillinger, at der i visse stater er tradition for, at lovgivning på området for antiterrorisme forsynes med såkaldte "solnedgangsklausuler", hvorefter lovgivningen udløber efter et på forhånd fastsat tidspunkt. Tidsbegrænset lovgivning giver mening, fordi det tvinger politikerne til at tage aktivt stilling til såvel behovet for som udformningen af lovgivningen med jævne mellemrum.²¹ Debatten om lovningsbestemmelserne i sommeren 2010 illustrerer behovet for en seriøs diskussion af indførelsen af tidsbegrænsninger på i hvert fald dele af lovgivningen. Debatten opstod nemlig kun, fordi Dagbladet Information kørte en artikelserie om bestemmelserne, der skulle revurderes i EU i efteråret 2010. Diskussionerne viste, at bestemmelserne vakte blandede følelser på Christiansborg, og at nogle af de partier, der i sin tid havde stemt for bestemmelserne, ikke længere var overbevidst om, at reglerne gav mening i deres daværende form.

¹⁹ Det fremgår herudover også af retspraksis fra EU Domstolen, at det ikke nødvendigvis altid vil være således, at staternes forpligtelse til at sikre efterlevelsen af Sikkerhedsrådets resolutioner går forud for fundamentale retsgarantier, se *Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council*, Joined Cases 402/05 and 415/05, Judgment of 3 September 2008.

²⁰ Se bl.a. Jørn Vestergaard, *Det strafferetlige værn mod terrorisme – nye konventionsforpligtelse mv.*, Tidsskrift for Kriminalret 4/2006 s. 246-260.

²¹ Se også Anders Henriksen, *Antiterrorismen, retsstaten og demokratiet*, DJØF, 2011, s. 136-138.

4. Den menneskeretlige regulering af indgreb i bevægelsesfriheden

Danmark har ratificeret en række internationale menneskerettighedskonventioner, hvoraf særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)²² og FN's Konvention om Borgerlige Politiske Rettigheder (ICCPR) er relevante. Denne analyse vil alene fokusere på EMRK, der i modsætning til ICCPR, er inkorporeret i dansk ret²³.

I forhold til præventive foranstaltninger rettet mod at forhindre danske statsborgere og udlændinge i at rejse til konfliktområder for at kæmpe for terrororganisationer vil en række EMRK rettigheder kunne komme i spil herunder særligt 4. Tillægsprotokol²⁴, artikel 2, stk. 1 og 2 (herefter TP4 (der også en del gældende ret i Danmark²⁵)), der beskytter mod vilkårlige indgreb i bevægelsesfriheden, samt, i forbindelse med TP 4, artikel 13 (retten til effektive retsmidler). Men også artikel 8, der bl.a. beskytter retten til privat- og familieliv og tillægsprotokol 7 art. 1 (forbud mod vilkårlig udvisning af udlændinge) vil også være relevante i forhold til udlændinges tab af opholdstilladelse. Denne problemstilling berøres dog ikke nærmere i nærværende analyse. Det nærmere indhold af EMRK og tillægsprotokollerne fastlægges af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) autoritative fortolkning, og der findes her en omfangsrig praksis på området, hvoraf relevante dele gennemgås nedenfor.

I forhold til de fremsatte forslag om inddragelse af pas og udrejseforbud er det som nævnt særligt TP4, der er relevant. Det følger af TP4 art. 2, stk. 2 at *"Enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget"*. Bestemmelsen omfatter både egne statsborgere og udenlandske statsborgere, og den vedrører retten til at forlade et land, men ikke retten til at rejse ind i et land.²⁶ Retten er dog ikke absolut, idet indskrænkninger kan foretages i overensstemmelse med TP4, art. stk. 3, når indgrebet opfylder legalitetskravet, varetager et anerkendelsesværdigt formål (national sikkerhed eller den offentlige tryghed,

²² EMRK med tillægsprotokoller - som Danmark folkeretligt tiltrådte den 31/3 1953 få måneder før den nye 5. juni Grundlov - blev ved lov nr. 285 af 29/4 1992 gjort til en vigtig bestanddel af dansk ret, jf. bekendtgørelse nr. 750 19/10 1998.

²³ Lov nr. 285 af 29. april 1992 og trådte i kraft 1. juli 1992

²⁴ 4. Tillægsprotokol af 16. September 1963 (ETS 46) vedrørende visse rettigheder ud over dem, der er indeholdt i EMRK og 1. Tillægsprotokol

²⁵ LBK nr 750 af 19/10/1998 – Se § 1, nr. 3.

²⁶ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10-59 samt tillægsprotokollerne, 3. udgave kommenteret Peer Lorenzen m.fl. 1. oplag 2011, s. 1334.

ordre public, forebyggelse af forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder) og er proportional.²⁷

Da de bebudede danske lovændringer, der medfører indgreb i bevægelsesfriheden, vil blive vedtaget ved lov (pasloven) og være begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed (og også kunne begrundes i forebyggelse af forbrydelser og muligvis beskyttelsen af andres rettigheder og frihedsrettigheder), vil der som udgangspunkt ikke være nogen problemer i forhold til TP 4 på dette område (se dog ndf.). Dog følger det af EMDs praksis, at en lovbestemmelse skal være tilstrækkelig klar og forudsigelig for at opfylde legalitetskravet, så borgerne kan forudse, hvornår man vil blive mødt med sanktioner af staten, ligesom lovbestemmelsen skal indeholde et værn mod vilkårlighed.²⁸ De bebudede ændringer af pasloven og/eller andre indgreb i bevægelsesfriheden, vil derfor kræve, at betingelserne for eksempelvis inddragelse af pas/udstedelse af udrejseforbud er tilstrækkeligt klart og præcist formuleret. Ifølge regerings udspil vil førnævnte indgreb kunne komme på tale, hvis der er mistanke om, at en person vil rejse ud for at deltage i "væbnede konflikter". Det vil derfor være afgørende, at begrebet "væbnet konflikt" er tilstrækkeligt afgrænset, så det klart fremgår, hvilke typer konflikter, der er omfattet af forbuddet, og om det eksempelvis har betydning, om man tager del i en konflikt på en statslig eller privat aktørs side. Ifølge tænketanken International Institute for Strategic Studies er der p.t. 8 høj-intensive og 18 medium-intensive væbnede konflikter på globalt plan.²⁹ Blandt disse er konflikter i Ukraine, D.R. Congo og Israel-Palæstina, der ikke umiddelbart frembyder nogen fare for, at eventuelle danske deltagere begår terrorisme i konfliktområdet eller returnerer som radikaliserede med en øget risiko for, at de begår terror på dansk grund, og som det som udgangspunkt ikke er strafbart at deltage i. Såfremt det bebudede lovforslag ikke kvalificeres, vil sådanne væbnede konflikter umiddelbart også være omfattet og dermed medføre forbud mod eks. danske borgeres udrejse med henblik på deltagelse i væbnet konflikt for den israelske hær eller i Ukraine, hvilket både kan få konsekvenser for vurderingen af legalitetskravet og proportionaliteten af de danske regler, jf. nærmere nedenfor.

Der findes en del EMD praksis, der vedrører udrejseforbud og inddragelse af pas/rejsedokumenter i sager om bl.a. tvangsinddrivelse af gæld, konkurs, forældremyndighed, personer sigtet for kriminalitet m.v. De fleste af

²⁷ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere 3. udgave, 1. oplag fra 2010 af Jon Fridrik Kjølbro s. 998.

²⁸ Khlyustov mod Rusland, dom af 11. juli 2013 §§ 68-70.

²⁹ Se opdelingen af de forskellige væbnede konflikter via følgende link:

<https://acd.iiss.org/en/conflicts?tags=D6943ABDB5364229B5A0E3338AC94EA1> , sidst besøgt 3. oktober 2014

disse domme relaterer sig til en begivenhed, der allerede *er* indtruffet (eks. en konkurs eller en alvorlig forbrydelse) såsom at sikre, at debitor eller mistænkte ikke flygter i hhv. konkurssager- og straffesager.³⁰ Der er dog også visse sager, der vedrører indgreb, der er begrundede i rent præventive hensyn uden, at der allerede er indtruffet en egentlig begivenhed, såsom en konkurs eller en strafbar handling.

Mest relevant er givetvis Storkammerdommen *Labita v. Italy* fra 2000, hvor en person, der var tiltalt men frikendt for deltagelse i mafia-aktiviteter, blev underlagt et omfattende regime af regler, der begrænsede klagers bevægelsesfrihed, herunder et forbud mod at rejse til udlandet. EMD fastlog, at præventive indgreb beregnet på at forhindre fremtidig kriminalitet, både forud for domfældelse og efter en frifindelse, var forenelig med TP 4, såfremt "concrete evidence" i en retssag kunne retfærdiggøre frygten for fremtidig kriminalitet.³¹

I den konkrete sag fandt EMD dog ikke, at der var stærke nok grunde til at opretholde begrænsningerne, da mistanken mod klager alene var baseret på, at vedkommendes onkel var medlem af mafiaen. Også i *Raimondo mod Italien* har EMD anerkendt staters ret til omfattende præventive indgreb i bevægelsesfriheden i forhold til en person, der var blevet frifundet i en sag om involvering i organiseret kriminalitet. EMD lagde vægt på den trussel, mafiaen udgjorde mod "det demokratiske samfund".³²

I *Nalbantski mod Bulgarien* lagde EMD vægt på, at rent præventive indgreb i bevægelsesfriheden kræver "*clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual's right to freedom of movement*" og at sådanne indikationer... "*must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures must seek to forestall*".³³ Det fremgår også, at indgreb, der er generelle og automatiske, ikke er proportionelle.³⁴

Deltagelse i kamphandlinger for terrororganisationer og risikoen for terrorangreb ved hjemkomst må anses for en mindst ligeså alvorlig trussel mod det demokratiske samfund som medlemskab af mafiaen. På den baggrund må det fastslås, at Danmark kan foretage indgreb i både den generelle bevægelsesfrihed og retten til at rejse ud af sit eget land, ud fra præventive hensyn om at ville forhindre deltagelse i en væbnet konflikt,

³⁰ Se Peer Lorenzen m.fl. op.cit. note 20 og Jon Fridrik Kjølbro op. cit. Note 21

³¹ *Labita mod Italien*, dom af 6. april 2000 (Storkammer) § 195.

³² *Raimondo mod Italien*, dom af 22. februar 1994 § 39.

³³ *Nalbantski mod Bulgarien*, dom af 11 april 2011 §65.

³⁴ *Stamose mod Bulgarien*, dom af 27. november 2012 § 34.

selvom den person, der udsættes for et indgreb, endnu ikke har begået en strafbar handling. Det vil dog være afgørende, at myndighederne i hvert enkelt tilfælde kan påvise tilstrækkeligt stærke grunde til at foretage og opretholde sådanne indgreb samt, at indgreb ikke bliver opretholdt i længere perioder uden løbende evaluering af, hvorvidt grundlaget derfor stadig kan opretholdes.³⁵ Endvidere vil kravene til begrundelsen for indgrebet skærpes med tiden.³⁶

Særligt EMDs vægtning af "concrete evidence" i *Labita-dommen* og ovennævnte citat fra *Nalbantski* indikerer, at indgreb i bevægelsesfriheden baseret på mistanke om fremtidig kriminalitet, snarere end på grund af eks. flugtfare i relation til allerede begået kriminalitet, kræver solide holdepunkter. Også det forhold, at konsekvensen af overtrædelse af udrejseforbuddet som udgangspunkt vil medføre en ubetinget frihedsstraf, medfører, at proportionalitetsvurderingen givetvis vil være skærpet. I den forbindelse kan det overvejes, hvorvidt det også vil være foreneligt med TP 4 at hindre udrejse for personer der har til hensigt at deltage i væbnede konflikter for stater eller bevægelser, der ikke begår terrorisme og som måske endda støttes af organisationer eller koalitioner, som Danmark er medlem af. I så fald vil det efter omstændighederne kunne være svært at argumentere for proportionaliteten af (og måske endog det anerkendelsesværdige formål med) indgrebet ud fra hensynet til særligt national sikkerhed. Det understreges også, at forslaget om at forbyde udrejse til "væbnede konflikter", som berørt oven for, er væsentligt mere omfattende, end hvad der er forudsat i Sikkerhedsrådsresolution 2178, der betoner en udrejse med henblik på deltagelse i terrorisme.

Det er også væsentligt at påpege, at i det omfang en person med rimelighed kan gøre gældende, at myndighederne har foretaget et indgreb i TP 4 Art 2, følger det af EMRK artikel 13, at der skal eksistere effektive retsmidler, der giver den pågældende mulighed for at imødegå indgreb, herunder ved at få alle relevante forhold undersøgt, processuelle retsgarantier, og tilpas grundighed, således, at den berørte kan fremføre alle argumenter, der har betydning for proportionalitetsvurderingen under EMRK.

Den domstolsprøvelse, der følger paslovens § 2, stk. 3 og retsplejelovens øvrige regler, vil normalt opfylde dette krav. Men eftersom domstolsprøvelsen meget vel kan komme til at omhandle spørgsmål om statens sikkerhed, kan det få konsekvenser for prøvelsesintensiteten og de processuelle retssikkerhedsgarantier.

³⁵ Gochev mod Bulgarien, dom af 26. november 2009 §§ 49-50.

³⁶ Hajejibeyli mod Azerbajjan, dom af 10. juli 2008 §§ 61-68.

Der ses ikke umiddelbart at findes nogen domspraksis, der mere detaljeret vedrører kravene til effektiv prøvelse efter artikel 13 i sager om indgreb i TP 4, Art 2, stk. 1-2 og national sikkerhed. I *Milen Kostov mod Bulgarien* fra september 2013, henviser EMD dog til dommen i *Al-Nashif mod Bulgarien* fra 2002, som vedrørte udvisning af en udlænding med henvisning til statens sikkerhed. I *Al-Nashif* fastslog EMD, at hensynet til national sikkerhed kan begrunde en vid skønsmargin til de nationale myndigheder. Men selv i tilfælde, hvor det påstås, at der eksisterer en trussel mod statens sikkerhed, kræver artikel 13 som minimum, at et kompetent og uafhængigt klageorgan oplyses om de bagvedliggende årsager til indgrebet, også selv om de ikke er offentligt tilgængelige. EMD fremhævede i den forbindelse, at klageorganet skal være kompetent til at afvise administrationens beslutning om, at der er en trussel mod statens sikkerhed, hvis denne beslutning findes vilkårlig eller urimelig, samt at der skal være en form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt, ligesom spørgsmålet om indgrebets forenelighed med EMRK skal kunne undersøges.³⁷

Kravet om en effektiv prøvelse af grundlaget for indgreb i bevægelsesfriheden og/eller retten til udrejse kan meget vel tænkes at medføre en konflikt mellem denne retssikkerhedsmæssige garanti og myndighedernes ønske om at holde de beviser og informationer, der ligger til grund for beslutningen om at pålægge en person begrænsninger i bevægelsesfriheden, fortrolige af hensyn til den nationale sikkerhed. Netop konflikten mellem effektiv domstolsprøvelse af indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder og hensynet til national sikkerhed har været et centralt tema i en række terrorrelaterede sager ved de danske domstole.

I 2008 hjemviste Højesteret beslutningen om frihedsberøvelse i den såkaldte "tunesersag" til fornyet behandling i byretten og slog fast, at frihedsberøvelse kræver en vis prøvelse og "passende adgang til kontradiktion".³⁸ Senere samme år afviste Højesteret igen det fremlagte bevismateriale som utilstrækkeligt.³⁹ Som følge af disse afgørelser blev der ved lov nr. 487 af 12. juni 2009 indført nye regler i udlændingeloven, vedrørende domstolsbehandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der byggede på anbefalinger i Betænkning 1505/2009, og som netop fremhævede de ovenfor nævnte principper fra *Al-Nashif*.⁴⁰ Reglerne indførte blandt andet åbent og lukket materiale, hvoraf sidstnævnte alene er tilgængeligt for domstolene og en særlig sikkerhedsgodkendt advokat, der ikke må drøfte det med den mistænkte eller

³⁷ *Al-Nashif mod Bulgarien*, dom af 20. juni 2002, §§ 136-137

³⁸ U.2008.2394H.

³⁹ U.2009.426H.

⁴⁰ Betænkning 1505 af februar 2009, side 113 ff.

dennes advokat. Højesteret har i U.2010.2910H udtalt, at disse regler må antages at være i overensstemmelse med EMRK.

De danske regler vedrørende udvisning af udlændinge, der udgør en fare for statens sikkerhed, var genstand for EMDs vurdering i admissibilsafgårelsen *Amer Ihsan Niamik Saeed mod Danmark* fra 24. juni 2014. Her blev en klage over overtrædelse af bl.a. EMRK artikel 8 og 13 fra en udlænding på tålt ophold, der var blevet udvist for at udgøre en fare for statens sikkerhed efter de nye regler om domstolsprøvelse i udlændingeloven, afvist som åbenbart ubegrundet af et flertal af EMDs dommere. Flertallet lagde vægt på, at reglerne indeholdt tilstrækkelige retsgarantier samt, at det åbne materiale i sagen var omfattende og levede op til principperne i bl.a. *Al-Nashif*.⁴¹ I admissibilsafgårelsen *I.R. and G.T. mod Storbritannien*, erklærede EMD en lignende klage vedrørende overtrædelse af EMRK artikel 8 og 13 for åbenbart ubegrundet og lagde vægt på, at det engelske system, der ligesom det danske, opererer med åbent og lukket materiale samt særligt sikkerhedsgodkende advokater, indeholdt tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier i forhold til artikel 8 og 13, jf. også *Al-Nashif*.⁴²

Det er dog bemærkelsesværdigt, at afgørelsen om, at klagerne i *I.R.* og *G.T.* udgjorde en fare for national sikkerhed i det åbne materiale alene var baseret på generelle vurderinger om mulig involvering i facilitering af terror-relaterede aktiviteter og tilhørsforhold til terrornetværk, der udgjorde en potentiel risiko.⁴³ De konkrete oplysninger, der lå til grund for denne vurdering, fremgik dog kun af det lukkede materiale, som alene klagerens særlige advokat (og prøvelsesorganet) havde adgang til.

EMD lagde således vægt på, at der i sager vedrørende artikel 13, jf. artikel 8 ikke kan stilles de samme krav til prøvelsen af indgrebet, som når det gælder artikel 3, 5 og 6, eftersom indgrebene i forhold til disse rettigheder, og i særdeleshed artikel 3, er mere intense og indgribende.⁴⁴

Det får således indvirkning på fortolkningen af artikel 13, når denne bestemmelse påberåbes i forbindelse med EMRK artikel 8, og i *I.R.* og *G.T.* fastslog EMD, at i sager om national sikkerhed skal disse bestemmelser fortolkes sammenhængende og, at artikel 13 i sådanne sager skal udgøre et retsmiddel, der er "as effective as

⁴¹ *Amer Ihsan Niamik Saeed mod Danmark*, afgørelse af 24. juni 2014.

⁴² *I.R. og G.T. mod Storbritannien*, afgørelse af 28. januar 2014.

⁴³ *I.R. og G.T. mod Storbritannien* § 25

⁴⁴ *Ibid* § 61 og *Amer Ihsan Niamik Saeed mod Danmark*, § 35. Også i *De Souza Ribeiro mod Frankrig* har EMD fremhævet forskellen mellem kravene til artikel 13 i sager om artikel 3 og 5 over for sager vedrørende artikel 13, jf. artikel 8, ved at fastslå, at det i de sidstnævnte sager ikke er et krav, at der en klage tillægges opsættende virkning *De Souza Ribeiro mod Frankrig*, dom (Storkammer) af 13. december 2012 § 83.

can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in the particular context”.⁴⁵ Endvidere udtalte EMD om Artikel 13, at denne bestemmelse kræver, at prøvelsesorganet bliver oplyst om baggrunden for et indgreb, men ikke at den mistænkte får adgang til sådan information.⁴⁶

Det vil altså i praksis sige, at EMD i artikel 8 sager vedrørende national sikkerhed, og i modsætning til sager vedrørende artikel 3,5 og 6, accepterer en form for ”hemmelig” prøvelse i den forstand, at klageren ikke nødvendigvis har krav på selv at få adgang til alle beviserne i sagen mod ham, så længe et uafhængigt domstolslignende organ og en særlig advokat, der skal repræsentere klagerens interesser, har adgang til alle sagens oplysninger.

Indgreb i bevægelsesfriheden i form af pasinddragelse og forbud mod udrejse til bestemte lande må også kategoriseres som værende mindre indgribende end indgreb i artikel 3, 5 og 6, samt givetvis også EMRK artikel 8 (om end der i visse sager kan være et vist overlap mellem TP 4, artikel 2 og artikel 8).

Uanset, at EMD ikke udtrykkeligt har taget stilling til kravene til domstolsprøvelse i en sag vedrørende indgreb i TP 4, stk. 2, begrundet i hensynet til national sikkerhed, synes det mest nærliggende at antage, at principperne fra *Al-Nashif* også vil være gældende i sådanne sager, jf. EMRK artikel 13. Det må i den forbindelse antages, at de krav til domstolsprøvelse, som EMD stiller vil forøges i takt med varigheden af indgrebet, hvorfor det vil være at foretrække at vedtage et system med tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier fra dag ét, frem for at have vedtaget en ordning, hvis prøvelsesintensitet muligvis er tilstrækkelig ved indgrebets begyndelse, men ikke ved dets kontinuerlige udstrækning over tid. Det vil dog være svært foreneligt med EMRK artikel 13, hvis eventuelle regler, der begrænser adgangen til aktindsigt, kontradiktion eller lignende, også anvendes i sager, hvor indgreb i bevægelsesfriheden og retten til udrejse ikke kan anses for direkte relateret til national sikkerhed, fordi vedkommende eks. er mistænkt for at ville rejse ud for at deltage i en væbnet konflikt, der ikke indebærer en fare for radikaliserings eller udøvelse af terrorisme, eller fordi vedkommende er mistænkt for at deltage i en væbnet konflikt i eks. Syrien og Irak, men for grupperinger, der ikke begår terrorisme og derfor ikke udgør en fare for statens sikkerhed. Som udgangspunkt bør domstolsprøvelsen derfor følge de almindelige regler i Retsplejeloven, og kun ved en kendelse truffet efter politiets begæring, bør eventuelle særlige restriktive regler tages i anvendelse.

⁴⁵ I.R. og G.T. mod Storbritannien § 62.

⁴⁶ Ibid. § 61.

5. Konklusion og anbefalinger

Regeringen har fremsat en handlingsplan mod ekstremisme og radikalisering, der sigter mod at begrænse trafikken af danskere eller andre personer med ophold i Danmark, der rejser til Syrien og Irak for at deltage i væbnet konflikt for islamistiske organisationer. Handlingsplanen indeholder bl.a. et forslag om at inddrage pas og udstede udrejseforbud til personer, der mistænkes for at ville deltage i væbnede konflikter i udlandet. Også FN's Sikkerhedsråd har med vedtagelsen af Resolution 2178 indført en række forpligtelser på området. Vi konkluderer i analysen, at de bebudede danske regler "overimplementerer" og gå væsentligt videre end påkrævet af FN Resolutionen, at et udrejseforbud er foreneligt med EMRK, men at dette kræver fornøden præcisering, et afgrænset anvendelsesområde og tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, herunder effektiv domstolsprøvelse, også i sager der vedrører statens sikkerhed.

På den baggrund fremsætter vi følgende konkrete anbefalinger til Folketinget:

- A) De varslede indgreb i retten til udrejse bør ledsages af tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier, inklusiv klare og præcise regler, reel og underbygget mistankekrav, og effektiv domstolsprøvelse
- B) Ny lovgivning på området bør ledsages af en såkaldt "solnedgangsklausul", hvorefter loven udløber på et på forhånd fastsat tidspunkt.
- C) Den forestående lovgivningsproces bør være så grundig og omhyggelig som muligt, og der bør være tilstrækkelig tid til offentlig debat og inddragelse af bidrag fra civilsamfund.
- D) Regeringen skal være åben om, hvilke dele af resolution 2178 og eventuelle andre internationale tiltag på området, der er retligt bindende for Danmark, og hvilke, der ikke er.