

Advokatrådet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Justitsministeriet
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 2. december 2014
SAGSNR.: 2014 - 3479
ID NR.: 324118

jm@jm.dk + rpe@jm.dk + kaa@jm.dk

Høring - over udkast til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere mv., udlændingeloven og retsplejeloven

Ved e-mail af 06-11-2014 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Formålet med lovforslaget er at søge at forebygge radikaliserings og ekstremisme i anledning af det stigende antal personer, der rejser fra Danmark til udlandet for at tilslutte sig militante oprørsbevægelser og deltage i væbnet kamp samt beskytte Danmark mod hjemvendende af personer, der via disse kamphandlinger mv. må antages at være blevet radikaliseret i en sådan grad, at de kan udgøre en trussel mod Danmarks sikkerhed.

Lovforslaget falder i 2 dele, ét der omhandler danske statsborgere, og ét der omhandler udlændinge bosat i Danmark.

Hvad danske statsborgere angår giver lovforslaget politiet beføjelser til at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas suppleret med et udrejseforbud i en given periode.

Hvad udlændinge, der opholder sig i Danmark angår, giver lovforslaget mulighed for, at en opholdstilladelse eller en opholdsret kan bortfalde for bestandig.

I pasloven foreslås indsat en bestemmelse om, at et pas til en dansk statsborger kan inddrages når der **er grund til at antage**, at den pågældende har til hensigt at udrejse til udlandet for at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for Statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Der sættes en frist på et år, der kan forlænges, og der kan gives et udrejseforbud i samme periode sanktioneret med op til 2 års fængsel. Der kan dog gives tilladelse til specifikke rejser.

I udlændingeloven indsættes tilsvarende en bestemmelse om, at en opholdstilladelse/ret bortfalder, hvis en udlænding opholder eller har opholdt sig uden for landet, og der er **grund til at antage**, at udlændingen under opholdet deltager i eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for Statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, medmindre bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Som overordnet fortolkningsbidrag til de foreslåede bestemmelser nævnes det i bemærkningerne til lovforslaget, at der ud fra den foreliggende viden bl.a. indhentet via Center for Terroranalyse, er klare holdepunkter for at antage, at personer, der deltager i væbnede konflikter i udlandet, som dem der for tiden ses i Syrien og Irak, udsættes for en påvirkning, der kan øge deres vilje og evne til at begå alvorlige strafbare forhold i Danmark (radikalisering), og dermed kan de indebære en fare for Statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre landes sikkerhed.

Begrebet ”den offentlige orden” omfatter dog ifølge bemærkningerne andre alvorlige forbrydelser, uden at disse ligefrem bringer Statens sikkerhed i fare. Begrebet bør derfor præciseres til at indebære ”en **alvorlig trussel** mod den offentlige orden”, som det også er formuleret i udlændingelovens §10.

Samme radikaliserung antages efter bemærkningerne **i almindelighed** ikke at være til stede hos personer, der enten er udsendt af Danmark eller deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker. Der savnes imidlertid et svar på, hvad der kan ske sådanne personer, der rent faktisk er blevet radikaliseret af at se forskellige grusomheder og overgreb i disse kamphandlinger. Det fremgår ikke klart, om disse personer er udelukket fra at få frataget deres opholdstilladelse/ret i Danmark?

Nægtelse af at få et pas og udrejseforbud eller bortfald af opholdstilladelse er en meget indgribende foranstaltning, og betingelserne for herfor bør derfor være meget klare, også af hensyn til domstolsprøvelsen eller en administrativ prøvelse. For en udlænding, der fratages sin opholdstilladelse/ret, er det særligt indgribende, da det i givet fald betyder, at den pågældende er uønsket i hele Schengen-området.

Udformningen af bestemmelsen ”når der **er grund til at antage**, at den pågældende (danske statsborger eller udlænding) vil deltage (eller har deltaget) i aktiviteter der kan indebære en fare...” er en meget vag formulering.

I bemærkningerne anføres, at oplysninger, der vil være tilstrækkelige til at underbygge en sådan antagelse, kan være oplysninger (herunder fra PET eller politiet evt. baseret på anonyme kilder) om, at en person, der færdes i et radikaliseret miljø, har udtrykt ønske om at rejse til Syrien for at kæmpe eller yde anden bistand. Også kvinder, der rejser med deres mænd for at passe et hjem og børn, antages at kunne blive udsat for en radikaliserung, selvom de ikke deltaget i kamphandlinger, og de kan derfor efter bemærkningerne også miste opholdstilladelsen/retten.

Advokatrådet nærer store retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved dette vage kriterium ”grund til at antage”.

Advokatrådet finder, at mistankekravet til at antage, at den pågældende vil deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for Statens sikkerhed, eller udgøre en (alvorlig) trussel mod den offentlige orden eller andre landes sikkerhed, enten bør følge kriteriet for varetægtsfængsling i alvorlige sager hvor der efter rpl. § 762, stk. 2, skal foreligge ”**en særligt bestyrket mistanke**” eller i udlændingelovens § 45 b, hvor en person kan udvises, hvis den pågældende ”**er til fare for Statens sikkerhed**”.

Også bestemmelserne om klageadgangen særligt for udlændinge giver anledning til betænkeligheder.

Hvad pasinddragelse og udrejseforbud for danske statsborgere angår, er klageadgangen domstolene. Sagen skal indbringes for retten af politiet og behandles i overensstemmelse med reglerne i retsplejeloven om straffesager med de fornødne lempelser. Det fremgår ikke, om domsmænd skal medvirke i disse sager, men efter formuleringen må det antages, at der skal medvirke domsmænd.

Hvad udlændinge angår er spørgsmålet mere kompliceret idet det afhænger af, om den pågældende har en opholdsret som flygtning eller en opholdstilladelse efter EU-reglerne eller som familiesammenført eller lignende.

I sager, hvor udlændingen er omfattet af EU-reglerne eller er statsborger i et andet nordisk land med fast bopæl i Danmark, kan inddragelsen indbringes for domstolene.

I andre sager er der enten klageadgang til Flygtningenævnet, hvis udlændingen har opholdstilladelse efter flygtningereglerne i udlændingelovens § 7 eller 8, stk. 1 eller nr. 2, og ellers er klageadgangen Udlændingenævnet.

Ved klager til Flygtningenævnet ses det nye regelsæt ikke omfattet af den kategori af klager, der alene behandles på skriftligt grundlag og uden advokatbeskikkelse som udgangspunkt.

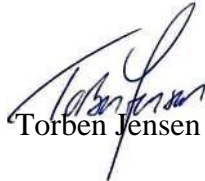
Ved klager til Udlændingenævnet er udgangspunktet, at klagen behandles på skriftligt grundlag og uden advokatbeskikkelse. Dette udgør, særligt i de tilfælde hvor udlændingen opholder sig i udlandet ved inddragelsen, et alvorlig retssikkerhedsmæssigt problem. Udgangspunktet for udlændinge, der ikke har opholdstilladelse som flygtninge, er ydermere, at en klage ikke har opsættende virkning.

Henset til disse sagers alvor, særdeles indgribende karakter og kompleksitet bør en klage tillægges opsættende virkning både for de udlændinge, der ved inddragelsen opholder sig i Danmark men også for de, der opholder sig uden for Danmark, så de

har en mulighed for at komme til Danmark og afgive forklaring i deres sag evt. inden for en frist. Der bør endvidere beskikkes en advokat for de pågældende.

Når bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret kombineres med et livsvarigt indrejseforbud, synes forslaget klagesystem ikke tilfredsstillende, og slet ikke hvis begrundelsen for fratagelsen måske i nogen grad skal støttes på anonyme kildeoplysninger fra politiet eller PET. Dette kunne tale for at prøvelsessystemet i disse sager, hvad enten der er tale om personer med flygtningestatus eller med anden opholdstilladelse, i stedet sker efter principperne i udlændingelovens kapitel 7b, der omhandler udvisning af personer, der er til fare for Statens sikkerhed.

Med venlig hilsen


Torben Jensen