

Justitsministeriet  
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk), [rpe@jm.dk](mailto:rpe@jm.dk) og [kaa@jm.dk](mailto:kaa@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE +45 3269 8816  
LUJJ@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

J. NR.  
540.10/31343/LUJJ/EER/PVK/JC  
H

**HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM  
ÆNDRING AF LOV OM PAS TIL DANSKE  
STATSBORGERE M.V., UDLÆNDINGELOVEN OG  
RETSPLEJELOVEN (STYRKET INDSATS MOD  
REKRUTTERING TIL VÆBNEDE KONFLIKTER I  
UDLANDET M.V.)**

6. DECEMBER 2014

Justitsministeriet har ved e-mail af 12. november 2014 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven (styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.).

Instituttet har følgende bemærkninger:

**1. SAMMENFATNING**

Instituttet har to generelle retssikkerhedsmæssige bekymringer; dels om bestemmelseernes klarhed, dels om processuelle forhold. Derudover er der en række andre konkrete bekymringer i forhold til de foreslåede ændringer af pasloven og udlændingeloven.

I dette afsnit er der for overblikket skyld udvalgt nogle af de væsentligste anbefalinger.

For så vidt angår såvel nægtelse af pas m.v., udrejseforbud og bortfald af opholdstilladelse anbefales følgende vedrørende de aktiviteter og det mistankekrav, som kan medføre indgreb:

- Instituttet anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at rækkevidden af de foreslåede § 2, stk. 1, nr. 4, og § 21 b søges yderligere præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, herunder med særligt fokus på personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlinger.

- Instituttet anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at kravet skærpes, for eksempel således at der skal være konkrete grunde til at antage, at en person vil deltage eller har deltaget i de nævnte aktiviteter.

Særligt for så vidt angår nægtelse og inddragelse af pas samt udrejseforbud anbefaler instituttet – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- der i bemærkningerne redegøres nærmere for, hvad der skal til for at få afgørelser om nægtelse af pas og udrejseforbud omgjort eller ophævet.

For så vidt angår bortfald af en opholdstilladelse og opholdsret anbefaler instituttet – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- der i lovforslaget nærmere redegøres for samspillet mellem de eksisterende regler om udvisning og inddragelse i forhold til de foreslåede regler om bortfald, herunder for så vidt angår de situationer, hvor pågældende er genindrejst i Danmark.

Derudover anbefaler instituttet vedrørende indrejseforbud i forlængelse af bortfald af opholdstilladelse – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at:

- der i tilknytning til den foreslåede § 32, stk. 11, gives mulighed for at variere indrejseforbuddets længde, såfremt et indrejseforbud for bestandigt vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Endelig anbefaler instituttet – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering af lovforslaget med henblik på at vurdere, om ændringerne rammer de tilsigtede formål, og om den praktiske udmøntning giver anledning til at revidere reglerne.

## **2. LOVUDKASTETS INDHOLD OG FORHOLD TIL GÆLDENDE RET**

Lovudkastet har til formål at styrke indsatsen mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet. Med det legitime mål for øje foreslås blandt andet ændringer af pasloven, således at politiet kan:

- nægte udstedelse af pas til danske statsborgere eller inddrage et allerede udstedt pas i et nærmere tidsrum, når der er grund til at antage, at den pågældende vil udrejse af Danmark for i udlandet at deltage i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, og
- udstede udrejseforbud, hvorved en person forbydes at forlade Danmark i et nærmere bestemt tidsrum.

Desuden foreslås ændringer i udlændingeloven, således at Udlændingestyrelsen kan:

- træffe afgørelse om, at en udlændings opholdstilladelse eller opholdsret bortfalder, med dertilhørende indrejseforbud, hvis udlændingen opholder eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, og
- vejlede en udlænding, som kan have til hensigt at udrejse af Danmark for i udlandet at deltage i de nævnte aktiviteter om bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret under de nævnte omstændigheder.

I lovudkastet redegøres for de bestemmelser i den gældende lovgivning, som giver mulighed for at nægte pas m.v., meddele udrejseforbud og lade en opholdstilladelse bortfalde.

Pasloven indeholder hjemmel til, at politiet i visse nærmere angivne situationer kan nægte at udstede eller inddrage et pas. Derudover indeholder konkursloven og retsplejeloven regler om deponering af pas og om udrejseforbud.

Udlændingeloven indeholder regler om bortfald og inddragelse af opholdstilladelse eller opholdsret.

De gældende kriterier er meget præcist og snævert formuleret og giver dermed en høj grad af retssikkerhed. Som udgangspunkt befinder de pågældende borgere sig inden for en bestemt retlig kontekst (er sigtede, er dømt og skal udstå en straf, opfylde nærmere bestemte forpligtelser, eksempelvis i en konkurssag, eller har opholdt sig uden for landet i en bestemt, nærmere angiven periode). Det er forhold, der let kan konstateres, og som indgår i grundlaget for en vurdering af, om betingelserne for at træffe de nævnte afgørelser er til stede.

Indgrebene vil desuden ophøre på et bestemt tidspunkt, når forpligtelserne er opfyldt.

Anderledes forholder det sig med det foreliggende udkast, der udvider de situationer, hvor der kan nægtes pas, meddeles udrejseforbud eller træffes afgørelse om bortfald af opholdstilladelse, til situationer, hvor der er "grund til at antage", at en person "har til hensigt" at udrejse for at deltage eller under udlandsophold deltager i eller har deltaget i "aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed". Der er således tale om situationer, som er upræcist definerede, og hvor opfyldelsen af lovens betingelser ikke umiddelbart kan konstateres. Det giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

### **3. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

En afgørelse om at nægte at udstede et pas til en dansk statsborger, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud kan udgøre et indgreb i en række menneskerettigheder.

Der vil blandt andet være tale om indgreb i bevægelsesfriheden, som er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) tillægsprotokol 4, artikel 2. Bestemmelsen sikrer retten til bevægelsesfrihed, herunder også retten til at udrejse af et land, jf. stk. 2. Bestemmelsen omfatter både egne og udenlandske statsborgere. Retten til at forlade sit eget land medfører ret til pas. Der kan under visse betingelser gøres indgreb i retten til bevægelsesfrihed. Derudover sikrer tillægsprotokollens artikel 3 statsborgere en ret til at indrejse i og til at være i det land, hvori de er statsborgere.

Artikel 12, stk. 4, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder sikrer ligeledes, at ingen vilkårligt kan blive frarøvet retten til at indrejse i sit eget land. FN's Menneskerettighedskomité har i General Comment No. 27, Article 12 (Freedom of Movement), fortolket begrebet "ens eget land" og tilkendegivet, at begrebet er bredere end "landet hvis statsborgerskab man har". Komitéen har givet nogle eksempler på persongrupper, som på grund af deres tætte bånd til en stat, ikke kan betragtes som "blotte udlændinge".

Afgørelser om at nægte at udstede et pas til en dansk statsborger, inddrage et allerede udstedt pas, meddele et udrejseforbud, samt bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret udgør desuden indgreb i retten til privat- og familieliv, som blandt andet er beskyttet i EMRK artikel 8.

Hverken bevægelsesfriheden eller retten til privat- og familieliv nyder absolut beskyttelse. Der kan således gøres indgreb i rettighederne, hvis indgrebet sker i henhold til lov, har et legitimt formål og er forholdsmæssigt.

Højesteret har ved dom af 1. juni 2012 i den såkaldte Karkavandi-sag om en udlænding på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm taget stilling til forholdsmæssigheden af indgreb i bevægelsesfriheden. Højesteret fandt, at det udgjorde et uproportionalt indgreb i borgerens bevægelsesfrihed i strid med artikel 2, at Udlændingestyrelsen i mere end tre år havde pålagt ham at bo og overnatte i Center Sandholm. Højesteret lagde ved proportionalitetsvurderingen vægt på, at der var tale om et væsentligt indgreb i hans bevægelsesfrihed, den tidsmæssige udstrækning af indgrebet, grovheden af den begåede kriminalitet samt på oplysningerne om hans hidtidige adfærd og personlige forhold.

Tilsvarende kriterier må antages også mere generelt at være retningsgivende ved vurderingen af indgreb i bevægelsesfriheden.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis viser generelt, at lovgivningen skal være tilstrækkelig klar og præcis. Borgeren skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af sin adfærd og dermed nyde beskyttelse mod vilkårlige indgreb.

Derudover giver lovudkastet anledning til at nævne retten til ytringsfrihed, som ligeledes kan undergives visse begrænsninger.

#### **4. DEN EU-RETLIGE BESKYTTELSE**

Efter artikel 21 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Udrejseretten er bl.a. reguleret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område m.v. (opholdsdirektivet). I bemærkningerne til lovudkastet er der redegjort for medlemsstaternes mulighed for at begrænse den frie bevægelighed og opholdsretten samt udsende unionsborgere fra en værtsmedlemsstat, herunder unionsborgere, som har opnået ret til tidsbegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område.

Retten til fri bevægelighed og ophold kan begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvis unionsborgerens adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel i forhold til grundlæggende samfundsinteresser (artikel 27).

Afgørelser om udsendelse af ordens- og sikkerhedshensyn skal ligeledes træffes på grundlag af en proportionalitetsvirkning, og hvis de pågældende har opnået tidsubegrænset ophold, skal der være tale om alvorlige hensyn. Udsendelse af unionsborgere med mere end ti års ophold i en værtsmedlemsstat og af mindreårige forudsætter, at udsendelsen er bydende nødvendig (artikel 28).

Afgørelserne skal meddeles skriftligt med præcise og fuldstændige oplysninger om grundlaget, med mindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor. Desuden skal der gives klagevejledning og som udgangspunkt fastættes en udrejsefrist (artikel 30). Der skal være adgang til domstolsprøvelse, og hvis den pågældende anmoder om en midlertidig afgørelse om at udsætte afgørelsens gennemførelse, skal det have opsættende virkning (artikel 31).

Personer, der får indrejseforbud, kan ansøge om dets ophævelse efter udløbet af en rimelig frist afhængigt af omstændighederne, dog under alle omstændigheder, efter tre år fra forbuddets gennemførelse, under påberåbelse af enhver ændring af de forhold, der begrundede udstedelsen af indrejseforbuddet (artikel 32).

EU-Domstolen har flere gange udtalt, at unionsborgerskabet kan være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere, jf. bl.a. dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, præmis 31, og dom af 2.3.2010, sag C-135/08 Rottmann, præmis 43. På denne baggrund udtalte Domstolen i Zambrano-sagen, jf. dom af 8.3.2011, sag C-34/09), at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere, jf. i denne henseende også Rottmann-dommen, præmis 42. Blandt unionsborgeres kernerettigheder er fri bevægelighed og retten til ophold på unionens område. Fratagelse af kernerettigheder må antages at skulle ske under overholdelse af EU-retten, herunder proportionalitetsprincippet, jf. herved også Rottmann, præmis 55 og 56.

Det følger af EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 52, stk. 3, at Charterets rettigheder svarende til EMRK har samme

betydning og omfang, idet EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

Instituttet lægger i fravær af konkret retspraksis fra EU-Domstolen på dette område til grund, at beskyttelsen vil svare til EMRK, hvorfor der foretages en samlet vurdering. Det kan imidlertid ikke afvises, at EU-Domstolen vil fortolke EU-retten som indeholdende en bredere rettighedsbeskyttelse.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at lovudkastet ikke forholder sig til, hvorledes ændringerne i praksis skal administreres i henhold til EU-retten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- det i bemærkningerne præciseres, hvordan ændringerne i praksis skal administreres i henhold til EU-retten.

#### **5. "AKTIVITETER, SOM KAN INDEBÆRE ELLER FORØGE EN FARE FOR STATENS SIKKERHED, DEN OFFENTLIGE ORDEN ELLER ANDRE STATERS SIKKERHED"**

Udkastet er en udmøntning af regeringens handlingsplan af 19. september 2014 om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. Det fremgår flere steder i lovudkastet, at formålet med lovudkastet er at styrke indsatsen mod rekruttering til væbnet konflikt, jf. blandt andet s. 8 og s. 10.

Lovudkastet skal som anført s. 10 ses i lyset af resolution 2178 af 24. september 2014 fra FN's Sikkerhedsråd. Resolutionen pålægger blandt andet stater at kriminalisere og retsforfølge såkaldte Foreign Terrorist Fighters (FTF). Det vil sige individer, der rejser til andre stater for at planlægge eller gennemføre terrorhandlinger.

De foreslåede ændringer i pasloven og udlændingeloven er imidlertid ikke rettet direkte mod personer, der deltager i væbnet konflikt eller i terrorhandlinger i udlandet.

De foreslåede ændringer retter sig mod en potentielt langt større personkreds, nemlig personer der i udlandet deltager i eller har til hensigt at deltage i "aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed."

Begreberne "statens sikkerhed", den "offentlige orden" og "andre staters sikkerhed" er upræcise og har et potentielt vidtrækkende anvendelsesområde. Det anføres i bemærkningerne til udkastet (s. 22):

"Udtrykket »statens sikkerhed« omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.).

Lovforslagets begreb »offentlig orden« omfatter andre alvorlige forbrydelser, som vil kunne bringe den offentlige orden i fare, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab, frihedsberøvelse, grov vold, ildspåsættelse eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer.

Lovforslagets begreb »andre staters sikkerhed« omfatter alvorlige forbrydelse begået i andre lande. Hensynet til at forebygge alvorlige forbrydelser i andre lande begået af en dansk statsborger vil således også kunne begrunde en afgørelse om pasinddragelse og udrejseforbud."

Begreberne "statens sikkerhed" og den "offentlige orden" allerede findes i udlændingeloven, jf. bl.a. § 19, stk. 2, nr. 2 og 3, sammenholdt med § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, om inddragelse af opholdstilladelse i Danmark for udlændinge, der opholder sig i Danmark samt i § 25 om udvisning.

Det vil imidlertid være langt mere vanskeligt at vurdere, om en person, der opholder sig i udlandet, vil udgøre en fare mod Danmarks sikkerhed, den offentlige orden og andre staters sikkerhed.

Lovudkastet efterlader trods disse forskelle efter instituttets opfattelse betydelig tvivl om, hvilke handlinger der kan være omfattet af de tre begreber.

Lovudkastet nævner to eksempler på aktiviteter, der "i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed" (jf. s. 22-23 og s. 42-43). Det drejer sig dels om ophold i udlandet, hvor der foregår væbnet konflikt; dels om ophold i en træningslejr for yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger i udlandet.

Særligt den første kategori om ophold i et land med væbnet konflikt forekommer uklar. Der sondres i lovudkastet mellem personer, der tager aktivt del i kamphandlinger under en væbnet konflikt i udlandet, og personer, der ikke gør det.

For så vidt angår personer, der tager aktivt del i kamphandlingerne anføres det i bemærkningerne, at de i almindelighed må antages at udgøre en fare for statens sikkerhed og den offentlige orden.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at "aktiv deltagelse" og "direkte deltagelse" i fjendtlighederne er kendte folkeretlige begreber, herunder i international strafferet og i den humanitære folkeret. Den Internationale Straffedomstol (ICC) anførte i sin første egentlige dom i *Lubanga*-sagen følgende om forståelsen af "active participation in hostilities" i art. 8 (2)(e)(vii), i Statutten for den Internationale Straffedomstol:

"Those who participate actively in hostilities include a wide range of individuals, from those on the front line (who participate directly) through to the boys or girls who are involved in a myriad of roles that support the combatants."

Det fremhæves imidlertid i lovudkastet (s. 23), at ikke enhver aktiv deltagelse i kamphandlinger er omfattet. Personer, der deltager i væbnet konflikt som led i udsendelse for det danske forsvar, er ikke omfattet, ligesom "personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker," i almindelighed heller ikke vil være omfattet.

Det vil sige, at personer, der selv vælger at udrejse af Danmark for at kæmpe med et "allieret lands" styrker mod oprørsgrupper m.v., i almindelighed ikke vil være omfattet af lovudkastet. Det rejser spørgsmål om, hvilke lande Danmark kan siges at være allieret med.

Personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlinger, men alene opholder sig i et "konfliktområde", vil ifølge bemærkningerne til lovudkastet også kunne være omfattet af lovudkastet og dermed risikere få inddraget pas og risikere bortfald af opholdstilladelse, idet "de kan blive udsat for påvirkning og forråelse." (s. 22).

Det er ikke nærmere præciseret, hvad der menes med et "konfliktområde", og herunder om det skal forstås som et land, hvor der foregår væbnet konflikt, eller om det skal forstås langt mere

snævert til kun at omfatte det område, hvor der foregår aktive kamphandlinger?

Det bemærkes, at der i 2012 eksisterede 37 væbnede konflikter i 24 stater.<sup>1</sup> Lovudkastet vil således potentielt kunne anvendes i forhold til en lang række lande og situationer med væbnet konflikt.

Som en konsekvens af de upræcise begreber kan det være vanskeligt for personer præcist at vurdere, om de vil kunne risikere at få inddraget deres pas eller mindst lige så indgribende deres opholdstilladelse. Tvivl vil navnlig kunne opstå, hvis de rejser til et land, der er involveret i en væbnet konflikt, uden nogen hensigt om at deltage aktivt i kamphandlinger. Det bliver ikke lettere at foretage vurderingen, når der flere steder henvises til, hvad der "i almindelighed" vil være tilfældet i forskellige situationer.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- rækkevidden af de foreslåede § 2, stk. 1, nr. 4, og § 21 b søges yderligere præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, herunder med særligt fokus på personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlinger.

## **6. "GRUND TIL AT ANTAGE"**

Inddragelse af pas og bortfald af opholdstilladelse kan ske alene på grundlag af myndighedernes antagelser, men det kan være svært at vurdere, hvornår betingelserne er opfyldt.

Der opstilles i lovudkastet nogle ganske lempelige krav til, hvornår politiet kan inddrage/nægte at udstede pas, og hvornår der kan ske bortfald af opholdstilladelse.

Politiet kan således inddrage/nægte at udstede pas, når der er "grund til at antage", at den pågældende har "til hensigt" at udrejse for i udlandet at deltage i "aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, m.v."

En opholdstilladelse bortfalder tilsvarende, hvis der "er grund til at antage, at udlændingen under opholdet [i et andet land] deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, m.v."

---

<sup>1</sup> *The War Report 2012*, Oxford University Press, 2013.

”Grund til at antage” er et lempeligt krav set i sammenhæng med dels de vidtrækkende konsekvenser, der er forbundet med pasinddragelse og bortfald af opholdstilladelse, dels den upræcise beskrivelse af aktiviteter, der kan føre til inddragelse af pas og bortfald af opholdstilladelse, jf. afsnit 5.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 25 om udvisning fra 2001, at der ”konkret skal være tale om en mere kvalificeret fare”, for at en udlænding, der befinder sig i Danmark, kan anses for at udgøre en fare mod statens sikkerhed:

”Det er klart, at ikke alle udlændinge, som Politiets Efterretningstjeneste måtte have indledt en efterforskning imod, vil falde inden for rammerne af den foreslåede bestemmelse i § 25, nr. 1, om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Der skal således konkret være tale om en mere kvalificeret fare, for at dette må anses for at være tilfældet.”<sup>2</sup>

Det fremgår ikke tilsvarende af bemærkningerne til nærværende udkast til lovforslag, at en udlænding kun kan anses for en trussel mod statens sikkerhed, såfremt der konkret foreligger en kvalificeret fare.

Derudover opereres der med et skærpet mistankekrav i retsplejeloven vedrørende for eksempel legemsindgreb, herunder fingeraftryk, personfotografi, spyt- eller blodprøve, jf. retsplejelovens § 792a, og anholdelse, jf. retsplejelovens § 755, stk. 1, idet der her kræves ”rimelig grund” til mistanke.

Det forekommer ikke velbegundet, at (mistanke)kravet for inddragelse af pas og bortfald af opholdstilladelse (”grund til at antage”) er lempeligere end, hvad der kræves for blandt andet udvisning efter § 25 eller for et enkeltstående legemsindgreb i form af eksempelvis fingeraftryk eller billedfotografi. Det gælder navnlig, når det tages i betragtning, at udvisning i medfør af udlændingelovens § 25 kan træde i stedet for afgørelse om bortfald, jf. nedenfor.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelser af menneskeretten undgås – at:

- kravet skærpes, for eksempel således at der skal være konkrete grunde til at antage, at en person vil deltage eller har deltaget i de nævnte aktiviteter.

## **7. PROCESSUELLE RETSSIKKERHEDSGARANTIER**

Efter lovudkastet er farevurderingen i sager om nægtelse/inddragelse af pas og bortfald af opholdstilladelse henlagt til politiet, der træffer afgørelse om eller vurderer, hvorvidt en udlænding under et ophold i udlandet vil deltage i eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære en fare for bl.a. statens sikkerhed.

For det andet fremgår det af bemærkningerne til lovudkastet, at de oplysninger, hvorpå myndighederne vil basere afgørelser om farevurdering, pasinddragelse, udrejseforbud og bortfald af opholdstilladelse, "i vidt omfang vil stamme fra PET", jf. s. 24 og s. 46.

En række af de oplysninger, som PET vil tilvejebringe vedrørende statens sikkerhed, vil i sagens natur kunne være af fortrolig karakter, og PET vil kunne være betænkelig ved at videreformidle oplysningerne til politiet og andre offentlige myndigheder, og i sidste ende til de pågældende borgere og offentligheden.

Der blev ved lov nr. 487 af 12. juni 2009 om behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare mod statens sikkerhed m.v., indført en særlig domstolsprocedure med særlige advokater, der kan modtage fortroligt materiale, jf. kapitel 7b i udlændingeloven og s. 36-37 i lovudkastet.

Det anføres i bemærkningerne s. 25 i lovudkastet, at i situationer, hvor PET ikke vil videregive fortroligt materiale, vil der "ikke blive truffet afgørelse om at nægte at udstede pas, inddrage et allerede udstedt pas eller at meddele udrejseforbud på baggrund af sådanne oplysninger."

Det fremgår imidlertid ikke udtrykkeligt af bemærkningerne s. 46, at myndighederne i sådanne tilfælde ligeledes vil undlade at træffe afgørelse om bortfald af opholdstilladelse. Men det bemærkes, at en udlænding, der anses for en trussel mod statens sikkerhed mv., vil kunne udvises efter udlændingelovens § 25, der er omfattet af den særlige adgang til domstolsprøvelse efter reglerne i udlændingelovens kapitel 7 b, hvor der er mulighed for i lukkede retsmøder at fremlægge fortroligt materiale og udpege en særlig advokat.

Det bør efter instituttets vurdering præciseres i bemærkningerne, at i situationer, hvor PET ikke vil videregive de nødvendige fortrolige oplysninger til politiet pga. oplysningernes fortrolige karakter, vil der ikke blive truffet afgørelse om bortfald af opholdstilladelse.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at der så vidt ses ikke er overensstemmelse mellem anvendelsesområdet for udvisningsreglerne

i § 25 i udlændingeloven og de foreslåede regler om bortfald af opholdstilladelse i § 21 b i lovudkastet. En udlænding kan udvises efter § 25 i udlændingeloven, såfremt vedkommende udgør en fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden. Efter de foreslåede regler kan der i imidlertid også ske bortfald af opholdstilladelse for en udlænding, der er til fare for andre staters sikkerhed.

Instituttet bemærker hertil, at der så vidt ses ikke vil være hjemmel i § 25 til administrativt udvisning af udlænding, som udgør en fare for andre staters sikkerhed. Det betyder, at man ikke vil kunne bruge udvisning som alternativ til bortfald i de tilfælde, hvor det må være relevant af hensyn til PET's arbejdsmetoder m.v.

Instituttet bemærker desuden, at PET i stedet for at undlade at træffe afgørelse om pas eller udrejseforbud ville kunne anvende den særlige domstolsprocedure i udlændingelovens kapitel 7 b, såfremt reglerne ved henvisning blev gjort anvendelige på de omtalte afgørelser.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at:

- det præciseres i bemærkningerne til lovforslaget, at i situationer, hvor PET ikke vil videregive de nødvendige fortrolige oplysninger til politiet på grund af oplysningernes fortrolige karakter, vil der ikke blive truffet afgørelse om bortfald af opholdstilladelse.

## **8. SÆRLIGT OM NÆGTELSE OG INDDRAGELSE AF PAS SAMT UDREJSEFORBUD**

### **8.1. INDGREBENE OG DERES VARIGHED**

Ved afgørelser om nægtelse af pas og om udrejseforbud gribes der ind i de berørte personers menneskerettigheder, herunder retten til et privat- og familieliv og bevægelsesfriheden (som danske statsborgere også nyder i medfør af EU-retten). Som nævnt ovenfor i afsnit 3 forudsætter sådanne indgreb klar lovhjemmel, og de skal være proportionale.

Efter lovudkastet kan den tidsmæssige udtrækning af en afgørelse om nægtelse af pas og udrejseforbud (som kun kan meddeles, hvis pas nægtes) maksimalt være 1 år. Fristen kan dog forlænges med op til 1 år ad gangen.

En førstegangsafgørelse forudsættes at have en varighed på 1 år, fordi det anses som tvivlsomt, om de pågældendes ønske om og vilje til udrejse vil kunne ændres inden for en kortere tidsperiode.

I virkningsperioden vil der kunne udstedes provisorisk pas og gives udrejsetilladelse til specifikke rejser, såfremt menneskeretlige hensyn tilsiger dette.

## **8.2. SAGSBEHANDLINGSREGLER**

Det anføres i lovudkastets bemærkninger (s. 29), at formålet med nægtelse af pas m.v. kan forspildes, hvis den pågældende ”inden der træffes afgørelse” gøres bekendt med mistanken om, at vedkommende vil udrejse med formål, der gør det påkrævet at inddrage vedkommendes pas og meddele udrejseforbud. Det anføres endvidere, at de hensyn, der ligger til grund for sådanne afgørelser, normalt tilsiger, at afgørelserne meddeles mundtligt og personligt over for den pågældende. På den baggrund forudsættes afgørelserne at kunne træffes og meddeles i umiddelbar forlængelse af en mundtlig partshøring.

Det præciseres i bemærkningerne (s. 30), at afgørelserne også vil kunne meddeles skriftligt, og at de under alle omstændigheder hurtigst muligt skal bekræftes skriftligt. I alle tilfælde skal de begrundes (mundtlige afgørelser ”bør” ifølge bemærkningerne begrundes) og ledsages af klagevejledning mundtligt eller skriftligt.

Efter instituttets opfattelse bør kravene til skriftlighed i de omhandlede sager sikres navnlig af respekt for de påvirkede borger og for at styrke deres adgang til domstolsprøvelse af afgørelserne. Der er tale om meget indgribende og byrdefulde afgørelser, som kan bygge på et relativt spinkelt bevismæssigt grundlag, jf. ovenfor i afsnit 5. Hertil kommer det relativt lempelige mistankekrav, jf. ovenfor i afsnit 6.

Der bør efter instituttets opfattelse stilles krav om, at den efterfølgende skriftlige afgørelse indeholder både begrundelse og klagevejledning, og at der i den forbindelse også meddeles en begrundelse for, hvorfor der indledningsvist blev givet en mundtlig afgørelse i stedet for en skriftligt. Såfremt den skriftlige afgørelse ikke meddeles i umiddelbar forlængelse af den mundtlige afgørelse, bør årsagen hertil ligeledes meddeles.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- en skriftlig bekræftelse af en mundtligt meddelt afgørelse som udgangspunkt meddeles i umiddelbar forlængelse af den mundtlige afgørelse med en begrundelse for, hvorfor der blev givet en mundtlig afgørelse i stedet for en skriftlig.

- den efterfølgende skriftlige bekræftelse af en mundtlig meddelt afgørelse, hvis denne ikke afsendes samme dag som den mundtlige afgørelse blev givet, indeholder en begrundelse vedrørende årsagen hertil.

### **8.3. OPHÆVELSE AF AFGØRELSER OM NÆGTELSE AF PAS OG UDREJSEFORBUD**

Kompetencen til at træffe afgørelse om nægtelse af pas og udrejseforbud henlægges til politiet. Det forudsættes, at politiet genoptager sagerne, enten af egen drift eller efter anmodning, hvis de berørtes forhold ændrer sig væsentligt under virkningsperioden.

Derudover kan spørgsmål om ophævelse af afgørelser om nægtelse af pas og udrejseforbud kræves forelagt retten (lovudkastet s. 34).

Det fremgår ikke af lovudkastet, hvad der nærmere skal til for at få omgjort en afgørelse om nægtelse af pas og ophævet et udrejseforbud. Afgørelserne kan være truffet både før og efter en udrejse er foretaget. Træffes de før en udrejse, kan de være baseret på den pågældendes udsagn, udtrykte ønsker, sympatitilkendegivelser m.v. (bemærkningerne s. 21). Træffes de efterfølgende, kan det være fravær af et anerkendelsesværdigt formål med et ophold i et konfliktområde, der kan danne grundlag for afgørelsen.

I sidstnævnte tilfælde vil der tale om en negativ afgrænsning af formålet, og hvis den pågældende kan dokumentere at have et anerkendelsesværdigt formål, vil det kunne danne grundlag for en omgørelse eller ophævelse af afgørelsen om nægtelse af pas m.v.

Derimod er det mindre klart, hvad der skal til at få omgjort eller ophævet en sådan afgørelse, hvis der rent faktisk foreligger grunde til at antage, at den pågældende er omfattet af reglerne, men hvor det rent faktisk ikke er tilfældet, når sagens fulde sammenhæng oplyses over for myndighederne.

Det fremgår heller ikke af lovudkastet, hvorvidt et afbrud i opholdsgrundlaget vil have betydning for pågældendes opholdsgrundlag, herunder længden, hvis denne efterfølgende får dispensation for bortfald el.lign.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- pågældende vejledes om adgangen til at søge genoptagelse, såfremt forholdene har ændret sig væsentligt under virkningsperioden.
- der i bemærkningerne redegøres nærmere for, hvad der skal til for at få afgørelser om nægtelse af pas og udrejseforbud omgjort eller ophævet.

#### **8.4. STRAF**

Det anføres i lovudkastets bemærkninger (s. 35), at personer, der ind- eller udrejser af landet uden et gyldigt pas, fordi politiet har truffet afgørelse om at nægte eller inddrage et pas, vil kunne straffes med op til 6 måneders fængsel.

Instituttet skal hertil bemærke, at danske statsborgere, som under et udlandsophold har fået deres pas inddraget (med rettens godkendelse), næppe kan straffes for at rejse ind i Danmark, jf. herved den ubetingede ret som enhver statsborger har til at opholde sig i sit eget land.

Efter instituttets opfattelse er der behov for at omtale dette problem nærmere i lovudkastet, herunder hvorvidt det skal løses gennem muligheden for at få udstedt et provisorisk pas.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- der i lovudkastet redegøres for, hvorledes statsborgere, som under udlandsophold har fået inddraget deres pas, skal forholde sig, hvis de ønsker at vende tilbage til Danmark.

### **9. BORTFALD AF EN OPHOLDSTILLADELSE ELLER OPHOLDSRET**

#### **9.1. FORSKEL I RETSSIKKERHEDSGARANTIER I FORHOLD TIL INDDRAGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE**

Udlændingeloven sonderer, som det også fremgår af lovudkastet, mellem inddragelse og bortfald af opholdstilladelse. En opholdstilladelse kan bortfalde efter udlændingelovens §§ 17, 18 eller 18 a, mens en opholdstilladelse kan inddrages efter udlændingelovens §§ 19 og 20.

De eksisterende regler om bortfald bygger i høj grad på en konstatering af, at visse betingelser er opfyldt, mens inddragelse i højere grad sker på grundlag af en i et vist omfang skønsmæssigt præget vurdering.

Den principielle forskel mellem de to begreber er, at bortfald indtræder automatisk efter §§ 17, 18 eller 18 a, når de heri beskrevne omstændigheder foreligger. Modsat ophører en opholdstilladelse i medfør af inddragelsesreglerne først fra det tidspunkt, der foreligger en særskilt afgørelse herom under de i § 19 eller § 20 angivne betingelser.<sup>3</sup>

Sondringen mellem bortfald og inddragelse styrer de retssikkerhedsgarantier, som beskytter de pågældende borgere.

Med lovudkastet indføres en ny type bortfaldssituation, hvor vurderingen, af om en situation medfører, at opholdstilladelsen skal bortfalde, er baseret på skønsmæssige kriterier. Det forhold, at situationerne henføres under bortfaldsreglerne i stedet for inddragelse, giver instituttet anledning til en række bekymringer vedrørende konsekvenserne for borgerens retssikkerhedsgarantier.

Det fremstår således ikke klart af lovudkastet, hvorfor de situationer, man tilsigter at nå med ændringerne, skal henføres under bortfaldsreglerne, fremfor inddragelsesreglerne eller udvisningsreglerne med de dertilhørende retssikkerhedsgarantier.

Det bemærkes i den forbindelse, at sammenspillet mellem disse regler kan indebære en risiko for eller ligefrem tilskynde myndighederne til at søge at lade en opholdstilladelse bortfalde, når en udlænding – der anses for at udgøre en fare mod statens sikkerhed eller den offentlige orden – er udrejst til et andet land.

I sager om inddragelse af opholdstilladelse finder udlændingelovens § 26 således anvendelse, jf. § 19, stk. 6.

For så vidt angår sager om bortfald, fremgår det af den foreslåede § 21 b, stk. 1, at opholdstilladelsen bortfalder, medmindre dette vil være i strid med internationale forpligtelser. Af bemærkningerne til lovudkastet s. 63 fremgår det, at ordningen forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, som imidlertid ikke er beskrevet mere detaljeret.

Det fremstår således uklart, i hvilket omfang regeringen mener, at Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for bortfald sammenholdt med inddragelse.

---

<sup>3</sup> Jf. Jens Vedsted Hansen m.f., *Udlændingeret*, DJØF 2006, s. 552.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- der i lovforslaget nærmere redegøres for samspillet mellem de eksisterende regler om udvisning og inddragelse i forhold til de foreslåede regler om bortfald, herunder for så vidt angår de situationer, hvor pågældende er genindrejst i Danmark.
- der i lovforslaget redegøres for, i hvilket omfang regeringen mener, at Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for bortfald sammenholdt med inddragelse.

### **9.2. SAGSBEHANDLING**

Partshøring m.v. i sager om bortfald behandles i lovudkastet s. 47, der imidlertid alene indeholder en beskrivelse af forvaltningslovens § 19 i de sager, hvor en udlænding opholder sig uden for landet. Det anføres, at en part skal gøres bekendt med sagens faktiske omstændigheder.

Afsnittet indeholder ikke en beskrivelse af meddelelse af afgørelse om bortfald til den udlænding, der er udrejst og opholder sig i udlandet, eller af sagsbehandlingen over for den udlænding, som har opholdt sig i udlandet, og som er genindrejst i Danmark, inden afgørelsen om bortfald er truffet. Instituttet antager, at det beror på praktiske forhold i forbindelse med udarbejdelsen af lovudkastet.

Det bemærkes hertil, at den på lovudkastets side 29 omtalte risiko for at forspilde formålet med at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud, hvis den pågældende gøres bekendt med mistanken mod denne, inden der træffes afgørelse, ikke nødvendigvis i samme omfang gælder for personer, som har været udrejst, og som nu efter hjemrejse mistænkes for forhold, som kan medføre bortfald af opholdstilladelse.

### **9.3. INDREJSEFORBUD OG PROPORCIONALITET**

Efter den foreslåede § 32, stk. 11, vil en person, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede § 21 b, blive meddelt indrejseforbud for bestandigt.

EMD har i sin praksis tillagt længden af indrejseforbuddet vægt, eksempelvis i *Yilmaz mod Tyskland*, 17. april 2003, app. no. 52853/99, hvor EMD fandt, at selve udvisningen var proportionel, men hvor længden af indrejseforbuddet var uproportionel. EMD inddrog i eksempelvis *Üner mod Nederlandene*, 18. oktober 2006, app.no. 46410/99, blandt andet det forhold, at indrejseforbuddet var begrænset til ti år, og at ansøgeren – hvis han levede op til en række

betingelser – ville kunne indrejse i Nederlandene igen efter ophævelsen af indrejseforbuddet.

Selv om det ikke nødvendigvis vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at lade opholdstilladelsen bortfalde, kan et indrejseforbud for bestandigt efter omstændighederne blive anset for uproportionelt. Hertil kommer, at det kan være problematisk i forhold til EU-borgere, jf. ovenfor afsnit 4.

Det bemærkes i den forbindelse, at afgørelser om bortfald af opholdstilladelse er meget indgribende og kan bygge på et relativt spinkelt bevismæssigt grundlag, jf. ovenfor i afsnit 5, ligesom der er tale om et relativt lempeligt mistankekrav, jf. ovenfor i afsnit 6.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at:

- der i tilknytning til den foreslåede § 32, stk. 11, gives mulighed for at variere indrejseforbuddets længde, såfremt et indrejseforbud for bestandigt vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

## **10. EVALUERING**

Lovudkastet giver som anført anledning til en række navnlig retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at:

- der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering af lovforslaget med henblik på at vurdere, om ændringerne rammer de tilsigtede formål, og om den praktiske udmøntning giver anledning til at revidere reglerne.

Der henvises til j.nr. 2014-1924-0138.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR