



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 17. december 2014
Kontor: Sikkerheds- og
Forebyggelseskontoret
Sagsbeh: Yassmina Amadid
Sagsnr.: 2014-1924-0138
Dok.: 1414982

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

OVER

udkast til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven (Styrket indsat mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.) (L 99)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag blev den 6. november 2014 sendt i høring hos:

3F, Advokatrådet, Amnesty International, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Kriminalpræventive Råd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen SAVN, Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre (Naalakkersuisut), HK Landsklubben Danmarks Domstole, HK Landsklubben for Politiet, HK/Danmark, Indvandreradvisningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kommunernes Landsforening KL, Kriminalpolitisk Forening (KRIM),

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, Vestre Landsret, Østre Landsret, RCT – Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors Asylkontoret, Røde Kors Landskontoret, Rådet for Etniske Minoriteter, byretterne, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet og Ægteskab Uden Grænser.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, Justitia, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Vestre Landsret, Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, byretterne og Udlændingenævnet.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført med *kursiv*.

2. Høringssvarene

Dansk Arbejdsgiverforening oplyser, at forslaget falder uden for foreningens virkefelt, og at foreningen under henvisning hertil ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Vestre Landsret og **Østre Landsret** ønsker ligeledes ikke at udtale sig om lovudkastet.

Datatilsynet, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Rigspolitiet og byretterne har ingen bemærkninger til lovudkastet.

2.1. Generelle bemærkninger

Retspolitisk Forening bemærker, at sandsynligheden for, at de foreslåede foranstaltninger effektivt kan forhindre deltagelse i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, forekommer beskeden bl.a. henset til Danmarks medlemskab af EU samt den nordiske paskontroloverenskomst.

Rigsadvokaten anfører, at tiltag, som er omtalt i lovudkastet, vil have betydning for anklagemyndighedens arbejde i de tilfælde, hvor der kan blive tale om at rejse en straffesag for overtrædelse af ud- eller indrejseforbud. I sådanne sager er det som i andre straffesager afgørende, om sagens karakter og de foreliggende oplysninger gør det muligt for anklagemyndigheden at løfte bevisbyrden for, at der foreligger et strafbart forhold, herunder at der har været det fornødne grundlag for den forudgående administrative afgørelse. Hvorvidt dette er tilfældet i sager af den omhandlede type, må bero på de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

Det overordnede formål med lovforslaget er at styrke indsatsen mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet mv.

I relation til danske statsborgere lægges der op til at give politiet beføjelse til at nægte udstedelse af pas eller at inddrage et allerede udstedt pas i et nærmere bestemt tidsrum, når der er grund til at antage, at den pågældende i udlandet vil deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

I relation til herboende udlændinge lægges der op til, at en opholdstilladelse eller opholdsret bortfalder, hvis udlændingen opholder sig eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Der lægges endvidere op til, at politiet skal kunne supplere en afgørelse om f.eks. pasinddragelse med et forbud mod at forlade landet i et nærmere angivet tidsrum (udrejseforbud). Overtrædelse af et udrejseforbud vil efter forslaget kunne straffes med fængsel indtil 2 år.

I forhold til udlændinge, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, jf.

lovforslagets § 2, nr. 4, lægges der op til, at der meddeles et forbud mod at indrejse eller opholde sig her i landet uden tilladelse (indrejseforbud). Overtrædelse af et indrejseforbud efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 59 b vil kunne straffes med fængsel indtil 3 år.

Som anført af Retspolitisk Forening indebærer Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet, at personer i vidt omfang kan rejse ind i og ud af landet uden nødvendigvis at blive kontrolleret ved grænsen. Adgangen til at meddele udrejseforbud skal imidlertid netop ses i lyset af, at inddragelse af pas ikke i alle tilfælde vil være tilstrækkeligt til at forhindre en person i at udrejse.

I forhold til Rigsadvokatens bemærkning om nødvendigheden af at sikre de til domfældelse nødvendige beviser, er det under pkt. 2.3.1.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, at oplysninger om, at en person f.eks. er udrejst i strid med et udrejseforbud, i vidt omfang forventes at stamme fra Politiets Efterretningstjeneste (PET), der som led i efterretningstjenestens opgavevaretagelse naturligt beskæftiger sig med personer, der f.eks. deltager i væbnede konflikter i udlandet. Det vil således ofte være PET, der vil kunne videregive oplysninger om, at en given person ses at være eller have været udrejst til et givent område i en given periode.

Sådanne oplysninger vil imidlertid også kunne stamme fra f.eks. grænsemyndighederne i Danmark eller et andet Schengenland, hvis myndighederne bliver opmærksomme på den pågældende som led i grænsekontrollen. For en nærmere beskrivelse af myndighedernes grænsekontrol henvises til pkt. 2.3.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering med henblik på at vurdere, om der er behov for at revidere de foreslåede regler.

Henset til karakteren af de foreslåede tiltag på pas- og udlændingeområdet er Justitsministeriet enig med Institut for Menneskerettigheds anbefaling om efter en passende periode at foretage en evaluering af disse regler. Ministeriet vil derfor, hvis lovforslaget vedtages, udarbejde en rapport til Folketinget over erfaringerne med lovforslaget. Rapporten vil blive oversendt til Folketinget inden udgangen

af 2017. Der er indsat en bemærkning herom i pkt. 1.2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

3. Bemærkninger til lovforslagets fælles elementer

3.1. Forslagets anvendelsesområde (aktiviteter, ”hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden”) (lovforslagets § 1, nr. 4, og § 2, nr. 4)

Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater og Justitia anfører, at begrebet »offentlig orden« i de foreslåede bestemmelser i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, og udlændingelovens § 21 b, stk. 1 (lovforslagets § 1, nr. 4, og § 2, nr. 4), er for vidtgående, og at det bør præciseres, at bestemmelserne alene omfatter alvorlige forbrydelser. Advokatrådet har i den forbindelse anbefalet, at ordlyden ændres til »en alvorlig trussel mod den offentlige orden«, for at skabe parallelitet med udlændingelovens § 10.

Justitsministeriet kan tilslutte sig det anførte om, at lovforslagets begreb »offentlig orden« bør præciseres. Som anført i pkt. 2.3.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger tager begrebet sigte på andre alvorlige forbrydelser (end forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13), som vil kunne true den offentlige orden væsentligt, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab (straffelovens § 237), frihedsberøvelse (straffelovens § 261), grov vold (straffelovens § 245), ildspåsættelse (straffelovens §§ 180-181) eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer (straffelovens § 183).

På baggrund af de modtagne bemærkninger har Justitsministeriet fundet anledning til at foretage en præcisering af formuleringen af den foreslåede ordlyd i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, og i forslaget til udlændingelovens § 21 b, stk. 1, jf. lovforslagets § 2, nr. 4, således at begrebet »fare for den offentlige orden« ændres til »væsentlig trussel mod den offentlige orden« med henblik på at skabe større klarhed over bestemmelsens anvendelsesområde.

Som det fremgår under pkt. 3.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, hvorefter en opholdstilladelse eller opholdsret bortfalder, hvis en udlænding opholder eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for

statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af pasloven. Begrebet »en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden« svarer således også til det tilsvarende begreb i den foreslåede bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, jf. ovenfor. Der er således ikke tilsigtet parallelitet med bestemmelsen i eksempelvis udlændingelovens § 10, hvor begrebet »alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed og sundhed« anvendes.

Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Retspolitisk Forening og Advokatrådet anfører, at lovudkastets anvendelsesområde ikke er angivet med den fornødne klarhed, og at dette – navnlig sammenholdt med lovudkastets mistankekrav – er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Der henvises i den forbindelse til, at lovudkastet bl.a. indeholder en række upræcise begreber, herunder »konfliktområde«, »aktiv deltagelse« i kamphandlinger og »et med Danmark allieret land«. Det bør desuden i lovbemærkningerne præciseres nærmere, hvilke aktiviteter der falder uden for lovens anvendelsesområde, herunder bl.a. i relation til personer der opholder sig i et konfliktområde uden at deltage aktivt i kamphandlingerne. Det anbefales endvidere at præcisere, hvornår et ophold i et konfliktområde kan siges at have et anerkendelsesværdigt formål.

Videre bemærker **Advokatrådet**, at der savnes svar på, om de foreslåede regler om bortfald af opholdstilladelse og opholdsret i Danmark også kan omfatte personer, der rent faktisk er blevet radikaliserede af at se forskellige grusomheder og overgreb som led i deres udsendelse for Forsvaret eller et med Danmark allieret lands styrker.

Retspolitisk Forening anfører endvidere, at personer, der udrejste med henblik på bekæmpelse af den libyske diktator eller deltager i væbnede aktiviteter i den kurdiske organisation PKK, umiddelbart synes at være omfattet af forslaget. For så vidt angår deltagelse i befrielseskrige og oprør mod undertrykkelse bør der derfor indføres et kvalificeret mistankekrav om, at en person for at være omfattet af den foreslåede bestemmelse har deltaget i handlinger, der kan henføres under begrebet krigsforbrydelser. Det bør endvidere angives som et anerkendelsesværdigt formål at deltage i krigshandlinger med sigte på forsvar af lovligt valgte regeringer, selv om Danmark ikke deltager i internationale støtteaktioner til forsvar for de pågældende regeringer.

Røde Kors bemærker, at det i lovudkastet vurderes, at personer, der opholder sig i et konfliktområde som led i arbejdet for en anerkendt nødhjælpsorganisation, ikke antages at blive udsat for en sådan påvirkningsrisiko, at de vil udgøre en fare for statens sikkerhed mv. og at de dermed ikke i udgangspunktet omfattes af de nye regler. Røde Kors er enig i denne vurdering.

Justitsministeriet er enig i, at det er afgørende, at retsregler, som griber ind i borgernes grundlæggende rettigheder, beskrives med en sådan klarhed, at borgerne med rimelighed kan forudse deres retsstilling. Dette gælder ikke mindst i relation til strafbelagte regler.

For så vidt angår danske statsborgere skal politiet efter forslaget foretage en vurdering af, om der er grundlag for at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Hvis politiet vurderer, at der foreligger en sådan hensigt, kan politiet nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas og meddele et udrejseforbud. Overtrædelse af et udrejseforbud kan straffes med fængsel indtil 2 år, jf. den foreslåede bestemmelse i § 5, stk. 1 (forslagets § 1, nr. 8).

For så vidt angår herboende udlændinge skal der efter lovforslaget foretages en vurdering af, om den pågældende er udrejst, og om der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Vurderingen vedrørende såvel danske statsborgere som herboende udlændinge vil bero på et konkret skøn.

I forhold til danske statsborgere vil det være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som en person antages at ville deltage i, i almindelighed må antages at påvirke den pågældende i sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

I forhold til udlændinge vil det være afgørende, at udlændingen faktisk er udrejst, og at der er grundlag for at antage, at udlændingen under

opholdet i udlandet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette i almindelighed må antages at kunne påvirke den pågældende i en sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

I pkt. 2.3.1.4 og 3.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger er der anført nogle eksempler på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Blandt eksemplerne anføres ophold i et område, hvor der foregår en væbnet konflikt. Det præciseres i den forbindelse, at ophold i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål som udgangspunkt vil være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, uanset om den pågældende deltager aktivt i kamphandlingerne. Dette skal ses i lyset af, at forholdene i et konfliktområde kan have en sådan karakter, at selv personer, der ikke deltager aktivt i kampene, risikerer at blive udsat for en påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne og vilje til at begå alvorlige forbrydelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at begrebet »konfliktområde« skal forstås som det geografiske område, hvor kampene foregår.

Det bemærkes endvidere, at »aktiv deltagelse« i en væbnet konflikt omfatter en bred kreds af personer, herunder såvel personer ved frontlinjen som personer, der bistår de kæmpende. Der vil således i almindelighed eksempelvis kunne træffes afgørelse efter den foreslåede bestemmelse i pasloven, hvis der er grund til at antage, at en person har til hensigt at tage ophold i et sådant konfliktområde uden at have et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. Dette gælder også, selv om der ikke er oplysninger, som peger på, at den pågældende vil deltage aktivt i kamphandlingerne. På samme måde vil der kunne træffes afgørelse over for en person, som opholder sig eller har opholdt sig i et konfliktområde. Det gælder navnlig, hvis den pågældende person har opholdt sig i området ad flere omgange.

Derimod vil der ikke i almindelighed kunne træffes afgørelse over for en person, som har haft et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. I sådanne tilfælde kan personen således som det klare udgangspunkt ikke antages at blive påvirket i en sådan grad, at den pågældende kan indebære

eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Som eksempel på ophold i et konfliktområde, der har et anerkendelsesværdigt formål – og dermed som det klare udgangspunkt falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde – kan nævnes deltagelse i væbnede konflikter som led i udsendelse for Forsvaret. Det bemærkes i den forbindelse, at udsendte for Forsvaret modtager intensiv træning, herunder af psykisk karakter, før udsendelsen, ligesom soldater, der vender hjem fra hårdt belastede missioner, deltager i et møde med en psykolog med henblik på at afklare et eventuelt støttebehov. Tilsvarende vil personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker, i almindelighed falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Et ophold i et konfliktområde som led i arbejdet for en anerkendt nødhjælpsorganisation har ligeledes et sådant anerkendelsesværdigt formål, at det ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Nødhjælpsarbejdere kan i øvrigt ikke i almindelighed antages at blive udsat for en sådan påvirkningsrisiko, at den pågældende vil indebære en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Med begrebet »et med Danmark allieret land« sigtes i forslaget navnlig til et andet NATO-land. Hverken formålet med eller karakteren af de aktiviteter, som en person deltager i for et andet NATO-lands styrker, vil således i almindelighed medføre, at det må antages, at den pågældende efterfølgende vil kunne udgøre en fare for Danmarks sikkerhed mv. Det bemærkes i den forbindelse, at også deltagelse i styrker i et land, som ikke er medlem af NATO, vil kunne falde uden for forslagets anvendelsesområde. Det gælder f.eks. deltagelse i den svenske eller finske hær, idet dette i almindelig ikke ville indebære en fare for Danmarks sikkerhed mv.

Justitsministeriet bemærker i øvrigt, at lovforslaget ikke tilsigter at regulere tilfælde, hvor udsendte for eksempelvis Forsvaret måtte have pådraget sig psykiske mén under en mission.

Ved vurderingen af om de aktiviteter, en person foretager, falder uden for lovforslagets anvendelsesområde, vil det være afgørende, om formålet med eller karakteren af de aktiviteter, som en person deltager i i udlandet i almindelighed må antages at medføre, at den pågældende efterfølgende vil kunne udgøre en fare for Danmarks sikkerhed mv. Der vil således kunne

tænkes andre aktiviteter end de angivne, der efter deres formål og karakter ikke i almindelighed vil være omfattet af forslaget. Det gælder f.eks. ophold i et konfliktområde som led i den pågældendes (civile) arbejde. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at det er muligt at angive en udtømmende opregning af de formål, der kan anses for anerkendelsesværdige som foreslået af Institut for Menneskerettigheder, Justitia og Retspolitisk Forening.

Med hensyn til Retspolitisk Forenings bemærkninger om en person, der deltager aktivt i kamphandlingerne på vegne af PKK, bemærker Justitsministeriet, at det vil afhænge af et konkret skøn, hvorvidt aktiviteterne er omfattet af forslaget. Ministeriet finder dog anledning til at bemærke, at det nævnte eksempel som udgangspunkt vil være omfattet af forslagets anvendelsesområde, ligesom sådanne handlinger efter omstændighederne vil kunne indebære en overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 13. Der henvises endvidere til den præcisering af aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, som er indsat i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.1.4.

Justitsministeriet finder på denne baggrund, at forslagets anvendelsesområde er angivet med den fornødne klarhed.

Retspolitisk Forening og Institut for Menneskerettigheder bemærker, at de foreslåede tiltag går videre, end hvad der kræves efter FN's sikkerhedsrådsresolution 2178 af 24. september 2014 om Foreign Terrorist Fighters (FTF).

Justitsministeriet bemærker, at lovforslaget ikke har til formål at gennemføre Danmarks forpligtelser efter FN's sikkerhedsrådsresolution 2178 af 24. september 2014 om såkaldte Foreign Terrorist Fighters (FTF).

3.2. Forslagets mistankekrav ("grund til at antage") (lovforslagets § 1, nr. 4, og § 2, nr. 4)

Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, Justitia og Landsforeningen af Forsvarsadvokater nærer retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved forslagets mistankegrundlag ("grund til at antage"). Det anføres således, at mistankekravet er for lempeligt, når det sammenholdes med indgrebenes intensitet og den uklare

afgrænsning af anvendelsesområdet. Landsforeningen af Forsvarsadvokater henviser i den forbindelse til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (om retten til familieliv) og artikel 2 i 4. tillægsprotokol (om retten til frit at bevæge sig og vælge opholdssted). Justitia henviser ligeledes til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2 i 4. tillægsprotokol. På denne baggrund anbefaler de, at mistankekravet skærpes.

Advokatrådet anfører i den forbindelse, at mistankekravet bør følge kriteriet for varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 2 (”en særlig bestyrket mistanke), eller kriteriet for udvisning i udlændingelovens § 45 b (”er til fare for statens sikkerhed”).

Institut for Menneskerettigheder har i forhold til den EU-retlige beskyttelse anbefalet, at det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, hvordan ændringerne i praksis skal administreres i henhold til EU-retten.

Institut for Menneskerettigheder bemærker endvidere, at mistankekravet ikke harmonerer med mistankekravet i udlændingelovens § 25 (”konkret er til fare for statens sikkerhed”), hvilket ikke forekommer velbegrundet, idet en afgørelse om udvisning efter § 25 kan træde i stedet for en afgørelse om bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret. Instituttet bemærker også, at der i retsplejeloven opereres med et strengere mistankekrav i sager om legemsindgreb, herunder fingeraftryk og spyt- eller blodprøve, jf. § 792 a, og i sager om anholdelse, jf. § 755 (”med rimelig grund mistænkes”).

Retspolitisk Forening anfører i øvrigt, at det er vidtgående og betænkeligt, at f.eks. en læge, der uden at være udsendt af en international humanitær organisation stiller sig til rådighed for eksempelvis Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL) for at yde lægelig bistand til familier eller sårede, vil være omfattet af lovforslaget. For så vidt angår sådanne personer bør der derfor foreligge en begrundet mistanke om, at påvirkning og forråelse har fundet sted, samt at denne påvirkning og forråelse hos sådanne personer skal indebære en nærliggende fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Det overordnede formål med lovforslaget er at give myndighederne nogle nye redskaber, der sætter dem i stand til at gribe tidligt og effektivt ind over for rekruttering til væbnede konflikter i udlandet – også i tilfælde, hvor de bevismæssige krav, der f.eks. gør sig gældende i en straffesag, ikke er til stede.

Formålet skal ses i lyset af den alvorlige fare, som danskere og herboende udlændinge, der er udrejst til eksempelvis Syrien eller Irak, udgør for det danske samfund. Der henvises i den forbindelse til pkt. 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger for en nærmere beskrivelse af Center for Terroranalyses (CTA) vurdering af truslen fra disse personer.

I relation til ændring af pasloven bemærkes i øvrigt – som anført i pkt. 2.3.1.2 i forslagets almindelige bemærkninger – at der ved udformningen af mistankekravet (»grund til at antage«) ikke er tilsigtet ændringer i forhold til det gældende mistankekrav efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1-2 (»føje til at antage«). Den ændrede ordlyd er således alene udtryk for en mere tidssvarende sprogbrug. Som en konsekvens heraf, lægges der med lovforslaget tillige op til at ændre ordlyden i nr. 1-2 fra »føje til at antage« til »grund til at antage«, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, for at opnå sproglig parallelitet i bestemmelsen.

I relation til personer, herunder eksempelvis læger, der uden at være udsendt af en international humanitær organisation frivilligt stiller sig til rådighed for ISIL, bemærkes i øvrigt, at dette efter omstændighederne vil kunne indebære en overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 13.

Om de foreslåede bestemmelsers forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten henvises til henholdsvis pkt. 5 og 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Som det fremgår heraf, er det Justitsministeriets opfattelse, at forslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

I forlængelse heraf bemærkes for så vidt angår det, som Institut for Menneskerettigheder har anført vedrørende den EU-retlige beskyttelse, at sager om bortfald af opholdsret efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b i praksis vil skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser. Det fremgår således udtrykkeligt af bestemmelsen, at bortfald af en opholdsret kun kan ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

For så vidt angår forholdet mellem den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, og udlændingelovens § 25, nr. 1, om udvisning af en udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed,

bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, retter sig mod den situation, hvor en udlænding, som har ret til at opholde sig i Danmark, 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, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Den foreslåede regel adskiller sig herved – dvs. i kraft af, at bortfaldet er knyttet til et ophold i udlandet – som udgangspunkt fra de eksisterende regler om udvisning, herunder udlændingelovens § 25, nr. 1, og inddragelse. Det bemærkes i den forbindelse, at formålet med lovforslaget bl.a. er at sikre, at deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet kan få opholdsretlige konsekvenser.

Det bemærkes endvidere, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor en person, der opfylder betingelserne for administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, tillige opfylder kriteriet for, at der vil kunne ske bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b i udlændingeloven. Som det fremgår af forslaget, skal en opholdstilladelse ikke bortfalde, hvis bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, ligesom der er adgang til almindelig fuld prøvelse af en afgørelse om bortfald.

Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Justitia og IT-politisk Forening bemærker, at det rejser spørgsmål af retssikkerhedsmæssig karakter, når oplysninger fra anonyme kilderapporter og sociale medier ifølge forslaget kan være tilstrækkelige til at opfylde mistankekravet.

Institut for Menneskerettigheder anfører i den forbindelse, at det ikke udtrykkeligt under pkt. 3.2.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår, at myndighederne i situationer, hvor PET på grund af oplysningernes karakter ikke videregiver disse til politiet, vil undlade at træffe afgørelse om bortfald af opholdstilladelse. Det anbefales i forlængelse heraf, at det præciseres, at i situationer, hvor PET ikke vil videregive de nødvendige oplysninger til politiet på grund af oplysningernes fortrolige karakter, vil der ikke blive truffet afgørelse om bortfald af opholdstilladelse.

IT-Politisk Forening anfører bl.a., at det kan være vanskeligt at bestemme identiteten på brugere af sociale medier, og at der er en vis risiko for, at myndighederne kan misforstå ytringer på sociale medier. Dette vil kunne

påvirke borgere til at udøve selv-censur (ytringsfrihed), ligesom det vil kunne indskrænke forsamlingsfriheden på internettet. Det bør derfor ikke være muligt at basere en afgørelse om pasinddragelse eller bortfald af en opholdstilladelse alene på baggrund af ytringer fremsat på sociale medier.

Politiets vurdering af, om en persons deltagelse i aktiviteter i udlandet må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vil bero på et konkret skøn på baggrund af omstændighederne i den enkelte sag. Der er ikke med lovforslaget tilsigtet nogen regulering af den type oplysninger, som politiet vil kunne inddrage i denne vurdering.

Som anført i pkt. 2.3.1.6 vil de oplysninger, som politiet i praksis må antages at basere vurderingen på, i vidt omfang stamme fra PET. Efterretningstjenesten indhenter og indsamler således oplysninger af denne karakter som led i varetagelsen af tjenestens opgave med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund.

Som et eksempel anføres i bemærkningerne, at PET som led i efterretningstjenestens almindelige opgavevaretagelse indleder efterforskninger mod personer, som mistænkes for at ville overtræde f.eks. straffelovens bestemmelser om terrorisme. Under sådanne efterforskninger vil efterretningstjenesten kunne tilvejebringe oplysninger via eksempelvis telefonaflytning, som peger på, at personer har til hensigt at udrejse for at tage ophold i et konfliktområde.

Det anføres endvidere i lovbemærkningerne, at PET i visse tilfælde kan være i besiddelse af oplysninger, tilvejebragt via åbne kilder, herunder sociale medier, som peger på, at en person har til hensigt at udrejse til Syrien eller Irak for at deltage i kamphandlinger.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at det f.eks. vil kunne være relevant, hvis en person har givet udtryk for militante islamistiske holdninger på sociale medier, og der samtidig foreligger oplysninger om, at den pågældende foretager konkrete forberedelseshandlinger i forhold til en sådan udrejse. Det vil også kunne være relevant, hvis en person skriver på sin Facebook-profil, at vedkommende befinder sig i Syrien eller Irak og har tilsluttet sig Islamisk Stat – eventuelt understøttet af billeder eller videoer.

Som et tredje eksempel peges der i lovbemærkningerne på, at PET i visse tilfælde udarbejder såkaldte anonyme kilder rapporter, når de modtager oplysninger fra en person, som ønsker at være anonym. En sådan anonym kilder rapport kan bl.a. indeholde oplysninger om, at en dansk statsborger har til hensigt at udrejse til Syrien for at deltage i kampene.

Det anføres i den forbindelse, at på samme måde som en anonym kilder rapport efter omstændighederne vil kunne begrunde, at der bl.a. foretages ransagning hos en mistænkt efter retsplejelovens regler herom, vil også en anonym kilder rapport efter omstændighederne kunne begrunde, at der træffes afgørelse efter den foreslåede bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 4. Det vil i den forbindelse være afgørende, at der af kilder rapporten fremgår nærmere oplysninger om den anonyme henvendelse, herunder om politiet har kendskab til kildens identitet, hvad kilden baserer sine oplysninger på, og om politiet skønner, at kilden er troværdig.

Tilsvarende oplysninger vil kunne indgå ved vurderingen af, om en herboende udlænding er udrejst, og om der er grundlag for at antage, at udlændingen under opholdet i udlandet deltager eller har deltaget i aktiviteter, som i almindelighed må antages at kunne påvirke den pågældende i sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Politiet vil på bl.a. ovenstående baggrund som nævnt konkret skulle vurdere, om der i forhold til danske statsborgere i den enkelte sag foreligger sådanne oplysninger, at der er grundlag for at antage, at den pågældende i udlandet vil deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

I pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger anføres nogle eksempler på oplysninger, der i almindelighed vil medføre, at et sådant mistankegrundlag er til stede.

Det drejer sig bl.a. om oplysninger om, at en person, der færdes i et radikaliseret miljø, har udtrykt ønske om at rejse til Syrien for at deltage i kampene eller på anden måde yde bistand i kampene. Det samme vil i almindelighed gælde i relation til oplysninger om personer, der har

udtrykt sympati for militant islamistisk ideologi, og som derudover har udtrykt ønske om at rejse til Syrien eller et andet tilsvarende konfliktområde, hvor der udspiller sig en væbnet konflikt.

Som anført i pkt. 2.3.1.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger må det forventes, at PET i visse tilfælde vil være i besiddelse af oplysninger, som eventuelt vil kunne berettige, at der træffes afgørelse efter de foreslåede bestemmelser, men hvor PET på grund af oplysningernes karakter ikke videregiver disse til politikredsene. Dette skal ses i lyset af, at politiets afgørelser kan indbringes for domstolene efter en almindelig, åben proces. I sådanne tilfælde vil der ikke blive truffet afgørelse om at nægte udstedelse af pas, inddragelse af et allerede udstedt pas eller udrejseforbud på baggrund af sådanne oplysninger.

Som det fremgår af pkt. 3.2.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, må det ligeledes i forhold til den foreslåede ændring af udlændingeloven forventes, at PET i visse tilfælde vil være i besiddelse af oplysninger, som eventuelt vil kunne berettige, at der træffes afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret, men hvor PET på grund af oplysningernes karakter ikke videregiver disse til politiet.

Justitsministeriet har på baggrund af Institut for Menneskerettigheders bemærkninger fundet anledning til at præcisere, at der heller ikke i disse tilfælde vil blive truffet afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret på baggrund af sådanne oplysninger.

Om de foreslåede bestemmelseres forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten henvises til henholdsvis pkt. 5 og 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Som det fremgår heraf, er det Justitsministeriets opfattelse, at forslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

4. Bemærkninger til ændring lov om pas til danske statsborgere mv.

4.1. Sagsbehandling

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at politiet som udgangspunkt skal følge en mundtligt meddelt afgørelse op med en skriftlig bekræftelse, der dels sendes i umiddelbar forlængelse af den mundtlige afgørelse, dels indeholder en begrundelse for, hvorfor det var nødvendigt at meddele afgørelsen mundtligt. En efterfølgende skriftlig bekræftelse af en mundtlig

meddelt afgørelse – hvis denne ikke afsendes samme dag som den mundtlige afgørelse blevet truffet – bør endvidere indeholde en begrundelse herfor. Personer, over for hvem der træffes afgørelse om at nægte pasudstedelse eller pasinddragelse, bør vejledes om adgangen til at søge sagen genoptaget, hvis forholdene har ændret sig væsentligt. Der bør i den forbindelse i bemærkningerne til lovforslaget redegøres nærmere for betingelserne for at omgøre eller ophæve en sådan afgørelse.

Justitsministeriet kan overordnet tilslutte sig Institut for Menneskerettigheders anbefalinger om politiets behandling af sager af den pågældende type.

Ministeriet henviser i den forbindelse til pkt. 2.3.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det bl.a. fremgår, at afgørelser, der er meddelt mundtligt, under alle omstændigheder hurtigst muligt vil blive bekræftet skriftligt. Det fremgår endvidere, at det nærmere indhold af den mundtlige afgørelse skal præciseres over for den, afgørelsen angår, ligesom en mundtlig afgørelse bør ledsages af en mundtlig begrundelse samt klagevejledning.

For så vidt angår muligheden for at omgøre eller ophæve en afgørelse om at nægte pasudstedelse eller inddrage et allerede udstedt pas og meddele udrejseforbud bemærkes, at politiet i medfør af de almindelige forvaltningsretlige regler skal genoptage en sag, hvis faktiske forhold af betydning for sagen ændrer sig væsentligt under virkningsperioden. Afgørelsen om eventuelt at omgøre en afgørelse om f.eks. pasinddragelse skal træffes ud fra en vurdering af, om betingelserne i den foreslåede bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, fortsat er opfyldt.

Det bemærkes i øvrigt, at der i forbindelse med den foreslåede ændring af pasloven i givet fald vil blive udsendt en vejledning til politikredsene om behandlingen af sager om nægtelse af pasudstedelse, inddragelse af pas og meddelelse af indrejseforbud. Vejledningen har bl.a. til formål at sikre, at politiets behandling af sager af den pågældende type sker i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

4.2. Adgangen til at udstede provisoriske pas (lovforslagets § 1, nr. 5)

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at danske statsborgere, som under et udlandsophold har fået deres pas inddraget (med rettens godkendelse), næppe kan straffes for at rejse ind i Danmark. Efter instituttets opfattelse er der behov for at omtale dette problem nærmere i lovforslaget, herunder hvorvidt det skal løses gennem muligheden for at udstede provisoriske pas. Instituttet anbefaler på denne baggrund, at der i lovforslaget redegøres for, hvorledes statsborgere, som under udlandsophold har fået inddraget passet, skal forholde sig, hvis de ønsker at vende tilbage til Danmark.

Justitsministeriet kan tilslutte sig det anførte om danske statsborgeres ret til at rejse tilbage til Danmark, selv om deres pas er blevet inddraget.

Som anført i Institut for Menneskerettigheders hørings svar vil dette kunne ske gennem udstedelse af et provisorisk pas til den pågældende. Det provisoriske pas vil kunne udstedes på den danske ambassade i det land, hvor den pågældende opholder sig. Adgangen til at udstede provisoriske pas er nærmere beskrevet i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvortil der i øvrigt henvises.

4.3. Domstolsprøvelse af en afgørelse om at nægte udstedelse af pas, inddragelse af et allerede udstedt pas og udrejseforbud (lovforslagets § 1, nr. 6 og 7)

Landsforeningen af Forsvarsadvokater og Advokatrådet bemærker, at det ikke fremgår tydeligt af lovudkastet, hvorvidt der skal medvirke domsmænd under domstolens behandling af sager om prøvelse af politiets afgørelser om nægtelse af pasudstedelse, pasinddragelse og udrejseforbud. Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører i den forbindelse, at dette bør være tilfældet.

Den Danske Dommerforening påpeger, at lovforslaget kan have ressourcemæssige konsekvenser for domstolene.

Som anført i pkt. 2.3.5.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger lægges der op til at lade politiets afgørelser om at nægte udstedelse af pas eller inddrage et allerede udstedt pas og meddele et udrejseforbud være omfattet af den eksisterende adgang til domstolsprøvelse i pasloven.

Det indebærer, at der med lovforslaget vil være adgang til at kræve spørgsmål om ophævelse af politiets afgørelser indbragt for retten. Politiet

skal i så fald uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om politiets afgørelse skal opretholdes eller ophæves. Opholder vedkommende sig i udlandet, skal politiet, inden passet inddrages, søge rettens godkendelse af den trufne afgørelse.

Det indebærer endvidere, at retsplejelovens 4. bog (om strafferetsplejen) finder anvendelse med de fornødne lempelser ved domstolenes behandling af sagerne. I den forbindelse bemærkes, at sager om prøvelse af politiets afgørelser efter de foreslåede bestemmelser i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, og § 2 b, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 4 og 7, behandles på samme måde som sager om prøvelse af politiets afgørelser efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1-3. Det indebærer bl.a., at der ikke medvirker domsmænd under sagerne.

I relation til de økonomiske konsekvenser af lovforslaget henvises til pkt. 7 i de almindelige bemærkninger. Udgifterne skønnes at være af mindre betydning og vil derfor kunne afholdes inden for såvel politiets som domstolenes eksisterende rammer.

4.4. Revisionsklausul

Justitia anbefaler, at der knyttes en klausul til den foreslåede bestemmelse, som indebærer, at lovforslagets bestemmelser løbende bliver revurderet og automatisk udløber, medmindre et politisk flertal fornyer det ("solnedgangsklausul").

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1, skal forslaget ses i en bredere sammenhæng end den aktuelle konflikt i Syrien og Irak. Lovforslaget vil således også give myndighederne mulighed for i andre tilfælde end i forhold til Syrien og Irak at gribe ind over for personer, hvis der er grund til at tro, at de vil deltage i aktiviteter andre steder i udlandet (end Syrien og Irak), hvor dette kan medføre eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Justitsministeriet finder derfor ikke anledning til at fastsætte en frist for lovforslagets tidsmæssige gyldighed. Derimod finder ministeriet – som anført ovenfor under pkt. 2.1 – at der bør foretages en evaluering af reglerne efter en passende periode. Ministeriet vil på den baggrund inden udgangen af 2017 oversende en evaluering til Folketinget.

5. Bemærkninger til ændring af udlændingeloven

5.1. Den foreslåede bortfaldsregel

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det ikke fremgår klart af lovudkastet, hvorfor de situationer, som man tilsigter at nå med ændringerne, skal henføres under bortfaldsreglerne, frem for inddragelsesreglerne eller udvisningsreglerne med de retssikkerhedsgarantier, der hører dertil. Samspillet mellem disse regelsæt 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 for statens sikkerhed eller den offentlige orden – er udrejst til et andet land. Endvidere fremstår det uklart, i hvilket omfang regeringen mener, at Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for bortfald sammenholdt med inddragelse. Der bør på den baggrund 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 bør endvidere redegøres for, i hvilket omfang regeringen mener, at Danmarks internationale forpligtelser er til hinder for bortfald sammenholdt med inddragelse.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede opholdsretlige konsekvenser for en herboende udlænding mest hensigtsmæssigt udformes som en bestemmelse om bortfald, idet de opholdsretlige konsekvenser er en følge af et ophold i udlandet. Som det fremgår af forslaget, bortfalder en opholdstilladelse ikke, hvis bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, ligesom der vil være adgang til almindelig fuld prøvelse af en afgørelse om bortfald.

Om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser henvises i øvrigt til henholdsvis pkt. 5 og 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der henvises for så vidt angår en beskrivelse af de gældende regler om inddragelse og udvisning til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.1.2. Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b retter sig mod den situation, hvor en udlænding, som har ret til at opholde sig i Danmark, opholder eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Den foreslåede bestemmelse adskiller sig herved fra

de eksisterende regler om udvisning, herunder udlændingelovens § 25, og inddragelse. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke i sig selv gør nogen forskel i forhold til bortfald, om den pågældende udlænding opholder sig i Danmark eller i udlandet, når bortfaldet konstateres.

Flygtningenævnet har anført, at lovudkastet ikke udtrykkeligt forholder sig til flygtningekonventionens bestemmelser, men at det fremgår, at ordningen forudsættes administreret i overensstemmelse med bl.a. flygtningekonventionen. Flygtningenævnet har i den forbindelse henvist til ophørsgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 C og 1 F (a) eller (c).

Justitsministeriet bemærker, at bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, i forhold til flygtningekonventionen må sidestilles med udvisning, jf. flygtningekonventionens artikel 32, hvoraf bl.a. fremgår, at en flygtning alene kan udvises af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Justitsministeriet har på denne baggrund indsat en beskrivelse af flygtningekonventionens artikel 32 og 33 i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5.2. Det bemærkes i øvrigt, at det følger af udlændingelovens § 32 a, at en afgørelse om bl.a. bortfald af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 og 2, skal indeholde en afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 31.

5.2. Sagsbehandling

Institut for Menneskerettigheder anfører, at pkt. 3.2.2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger om partshøring mv. ikke indeholder en beskrivelse af spørgsmålet om meddelelse af en afgørelse om bortfald til en 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. Hertil bemærker Instituttet, at risikoen 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.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det i pkt. 3.2.2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger om partshøring mv. er blevet præciseret, at en

afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret efter almindelige forvaltningsretlige regler vil skulle meddeles til udlændingen.

En meddelelse vil bl.a. kunne ske via Offentlig Digital Post. I tilfælde, hvor det trods rimelige bestræbelser herpå ikke er muligt på andre måder, herunder via Offentlige Digital Post, at meddele afgørelsen til den pågældende, vil der blive optaget en meddelelse i Statstidende om, at den pågældendes opholdstilladelse er bortfaldet, og at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen.

Som det fremgår, vil der i alle tilfælde skulle udfoldes rimelige bestræbelser på at finde en måde at kontakte udlændingen på. Dette gælder selvsagt også i forhold til udlændinge, der måtte være genindrejst i Danmark. I sådanne tilfælde må det dog alt andet lige antages at være forbundet med færre vanskeligheder at kontakte udlændingen, end hvis den pågældende opholdt sig i f.eks. Syrien.

Flygtningenævnet anfører bl.a., at det fremgår af pkt. 3.2.6.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at nævnet skal behandle klager over afgørelser om bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, på samme måde som klager over bortfald efter udlændingelovens § 17 behandles, og at det bl.a. medfører, at en klage har opsættende virkning, hvorfor udlændingen fortsat har opholdstilladelse under klagesagens behandling, og at udlændingen har adgang til at udtale sig mundtligt direkte over for Flygtningenævnet. Flygtningenævnet forudsætter på denne baggrund, at en udlænding, der opholder sig uden for Danmark, og som har påklaget en afgørelse om bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, gives mulighed for at indrejse i Danmark under sagens behandling i nævnet.

Justitsministeriet kan tilslutte sig, at det følger af lovforslaget, at en klage over bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, skal behandles på samme måde som en klage over bortfald efter udlændingelovens § 17. Det er i den forbindelse præciseret i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.2.5.2, at hvis en klage over bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, har eller tillægges opsættende virkning, skal Rigspolitiet foranledige, at indberetningen til SIS II slettes.

5.3. Indrejseforbud

Institut for Menneskerettigheder anfører, at selv om det ikke nødvendigvis vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at lade opholdstilladelsen bortfalde, kan et indrejseforbud for bestandig efter omstændighederne blive anset for uproportionelt. I tilknytning til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 11, bør der derfor gives mulighed for at variere indrejseforbuddets længde, hvis et indrejseforbud for bestandigt vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Justitsministeriet har på baggrund af høringssvaret ændret den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 11, således at der vil kunne meddeles et indrejseforbud af kortere varighed, hvis et indrejseforbud for bestandigt strider mod Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes endvidere, at et indrejseforbud, som knyttes til en afgørelse om bortfald af opholdsret i forhold til en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, kan ophæves, hvis særlige grunde taler derfor, jf. udlændingelovens § 32, stk. 8.

5.4. Prøvelse

Advokatrådet bemærker, at udgangspunktet i forhold til Udlændingenævnet – i modsætning til Flygtningenævnet – er, at klagen behandles på skriftligt grundlag og uden advokatbeskikkelse, hvilket – særligt i de tilfælde hvor udlændingen opholder sig i udlandet ved inddragelsen – ifølge Advokatrådet udgør et alvorlig retssikkerhedsmæssigt problem. Henset til disse sagers alvor og 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 dem, 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. Herudover bør der beskikkes en advokat for de pågældende.

Advokatrådet anfører herefter, at 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 ifølge Advokatrådet 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 7 b, der omhandler udvisning af personer, der er til fare for statens sikkerhed.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører ligeledes, at der ved klager til Udlændingenævnet skal gives mulighed for personligt fremmøde ved nævnsbehandlingen, og at den pågældende endvidere bør have adgang til at få beskikket en advokat.

Udlændingenævnet foreslår bl.a., at udlændinge, der oprindeligt har fået meddelt humanitær opholdstilladelse eller opholdstilladelse som udsendelseshindret eller som uledsaget mindreårige, bør kunne påklage bortfaldsafgørelser efter lovforslaget til Flygtningenævnet, da der efter Udlændingenævnets opfattelse i sådanne klageafgørelser kan være indeholdt elementer af asylvurdering og/eller vurdering efter udlændingelovens § 31.

Som det fremgår i pkt. 3.2.6.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet, at klager over afgørelser, som er truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, bør følge den almindelige klageadgang på udlændingeområdet og dermed være undergivet almindelig fuld prøvelse i enten Udlændingenævnet eller Flygtningenævnet.

Udlændingenævnet er et uafhængigt sagkyndigt nævn, der fungerer som administrativ klageinstans for en række forskellige sagstyper, der er reguleret i udlændingeloven. Udlændingenævnet består bl.a. af en formand og et antal næstformænd, som er dommere.

Udlændingenævnet vil i langt de fleste tilfælde kunne sikre en fuldt tilstrækkelig oplysning af en konkret sag på grundlag af en skriftlig behandling af sagen. Hvor særlige grunde taler derfor, kan Udlændingenævnet imidlertid bestemme, at sagens parter indkaldes til mundtlig behandling, jf. udlændingelovens § 52 c, stk. 4. Det vil således bero på Udlændingenævnets vurdering, om der i den konkrete sag foreligger særlige grunde, der taler for mundtlig behandling.

Der er ikke i forhold til Udlændingenævnet adgang til advokatbeskikkelse, hvilket svarer til, hvad der normalt gælder for administrative nævn. Det følger dog af de almindelige forvaltningsretlige regler, at en part i en sag kan vælge helt eller delvist at lade sig repræsentere eller bistå under behandlingen af en sag. Adgangen til at lade sig repræsentere eller bistå

af en partsrepræsentant, herunder f.eks. en advokat, gælder også ved en eventuel mundtlig behandling i Udlændingenævnet.

Den særlige procesform i Flygtningenævnet med adgang til advokatbeskikkelse skal navnlig ses på baggrund af, at Flygtningenævnet ofte i forbindelse med en klagesag vil skulle tage stilling til, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 31.

Det bemærkes endvidere, at Udlændingenævnets afgørelser i overensstemmelse med grundlovens § 63 kan indbringes for domstolene. Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8, og domstolsprøvelse af nævnets afgørelser er ifølge domstolspraksis begrænset til mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse.

I forhold til Udlændingenævnets forslag skal Justitsministeriet bemærke, at der ved behandlingen af en klage over bortfald af en opholdstilladelse, der er meddelt efter udlændingelovens §§ 9-9 f og 9 i-9 n ikke skal foretages en asylretlig vurdering. Udlændingenævnet skal alene vurdere, om betingelserne for bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b er opfyldt. For så vidt angår sager om humanitære opholdstilladelser bemærkes det, at regeringen i løbet af foråret vil fremsætte et lovforslag, der bl.a. vedrører spørgsmålet om kompetencen i sådanne sager.

Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i forhold til foreslåede klageadgang.

6. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag adskiller sig fra det udkast, der har været i høring, på navnlig følgende punkter:

a. Begrebet »fare for den offentlige orden« i forslaget til paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, og udlændingelovens § 21 b, stk. 1 og 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, og § 2, nr. 4, ændres til »væsentlig trussel mod den offentlige orden«. Der henvises til pkt. 3.1 ovenfor.

b. Det er tilføjet i bemærkningerne til lovforslaget (pkt. 1.2.5), at Justitsministeriet skal evaluere erfaringerne med de nye bestemmelser

inden udgangen af 2017. Evalueringen skal oversendes til Folketinget. Der henvises til pkt. 2.1 ovenfor.

c. »Føje« i paslovens § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, ændres til »grund«, jf. lovforslagets § 1, nr. 2. Ændringen er alene udtryk for en mere tidssvarende sprogbrug. Der er således ikke tilsigtet ændringer i forhold bestemmelsernes mistankekrav.

d. Der er foretaget en redaktionel ændring i paslovens § 2, stk. 1, nr. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, som følge af tilføjelsen af et nyt nr. 4 i bestemmelsen.

e. Forudsætningerne i lovforslagets bemærkninger (pkt. 2.3.6) omkring normalstraffen for overtrædelse i førstegangstilfælde af et udrejseforbud ændres i skærpene retning, således at normalstraffen i førstegangstilfælde angives som fængsel i 6 måneder. Der er herved lagt vægt på, udrejseforbuddet varetager tungtvejende hensyn til statens sikkerhed, andre staters sikkerhed og den offentlige orden.

f. Der er i forlængelse af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 11, jf. lovforslagets § 2, nr. 5, indsat et 3. pkt., hvorefter der vil kunne meddeles et indrejseforbud af kortere varighed, hvis et indrejseforbud for bestandigt strider imod Danmarks internationale forpligtelser.

g. Det er præciseret, at henvisningen til udlændingelovens § 25 under pkt. 3.2.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger alene omfatter bestemmelsen i § 25, nr. 1.

h. Det er i pkt. 3.2.2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger om partshøring mv. blevet præciseret, at en afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret efter almindelige forvaltningsretlige regler vil skulle meddeles til udlændingen.

Meddelelse vil bl.a. kunne ske via Offentlig Digital Post. I tilfælde, hvor det trods rimelige bestræbelser herpå ikke er muligt på andre måder, herunder via Offentlige Digital Post, at meddele bortfaldet til den udlændingen, vil der blive optaget en meddelelse i Statstidende om, at den udlændingens opholdstilladelse er bortfaldet, og at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen. Det vil ikke af den optagne meddelelse fremgå, hvad baggrunden for bortfaldet er.

i. Der er under pkt. 3.2.4 og 3.2.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger foretaget en uddybende præcisering af, i hvilke situationer et indrejseforbud bortfalder og en indberetning til SIS II skal foranlediges slettet

j. Justitsministeriet har i forhold til Flygtningenævnets behandling af klager over bortfald af en opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, fundet anledning til i bemærkningerne til lovforslaget at uddybe, at det forudsættes, at sagerne behandles efter den særlige hasteprocedure, som f.eks. anvendes i sager vedrørende asylansøgere, som af Rigspolitiet er indberettet som sigtede eller dømt for kriminalitet.

Hasteproceduren har som overordnet mål at sikre, at sagerne berammes og færdigbehandles hurtigst muligt.

Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet kan nægte at beskikke den advokat, som ansøgeren ønsker beskikket, hvis det ud fra hensynet til sagens fremme ikke kan anses for forsvarligt, at den pågældende advokat medvirker, jf. Flygtningenævnets forretningsordens § 28, stk. 3.

k. Der er indsat en kort beskrivelse af flygtningekonventionens artikel 32 og 33 under pkt. 5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der er herudover foretaget en række ændringer af sproglig og redaktionel karakter.