



d. 04. december 2014

Hørings svar til udkast til Lovforslag om ændring af pasloven mv., udlændingeloven og retsplejeloven

1. Indledning

Justitsministeriet har sendt Lovforslag om ændring af pasloven mv., udlændingeloven og retsplejeloven i høring. Tænketanken Justitia fremsender hermed høringssvar til Lovudkastet. Justitias høringssvar fokuserer udelukkende på den del af lovforslaget, der vedrører ændring af pasloven (herefter "Lovforslaget"). Høringssvaret udgør ligeledes et resumé af Justitias kommende analyse af Lovforslaget.

Justitias bemærkninger til ændringer af pasloven centrerer sig i nedenstående om bestemmelsens anvendelsesområde, mistankekravet, praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol samt brugen af solnedgangsklausuler. Ligeledes har Justitia anført anbefalinger til potentielle ændringer.

2. Anvendelsesområdet for paslovens § 2, stk. 1, nr. 4

I modsætning til regeringens handlingsplan af 19. september 2014 omfatter ordlyden af Lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 4, ikke et forbud mod udrejse med henblik på deltagelse i væbnet konflikt, men derimod udrejse til aktiviteter, som kan indebære fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Af Lovforslagets undertitel og visse steder i bemærkningerne til Lovforslaget anvendes begrebet *væbnet konflikt* dog fortsat.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til Lovforslaget, at bestemmelsen som udgangspunkt omfatter alle aktiviteter, der indebærer ophold i *konfliktområder*, uanset om man deltager i kamphandlinger eller blot opholder sig i *konfliktområdet* uden et *anerkendelsesværdigt formål*. Ikke-anerkendelsesværdige formål omfatter ifølge bemærkningerne både ophold, hvor personer opholder sig i en konfliktzone for at passe på familier og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende samt ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer med henblik på træning i militære færdigheder. Det fremgår også af bemærkningerne til Lovforslaget, at ophold hos en gruppe eller organisation, som driver organiseret kriminalitet, ligeledes anses for at være et ikke-anerkendelsesværdigt formål.



I henhold til anvendelsesområdet, er det således retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at listen med eksempler på ikke-anerkendelsesværdige formål hverken er præcis eller udtømmende, ligesom det er problematisk, at det i øvrigt af bemærkningerne fremgår, at forslaget skal ses "i en bredere sammenhæng" og derfor ikke kun vedrører den aktuelle konflikt i Syrien og Irak. Lovforslaget synes således reelt at sidestille ophold i et konfliktområde (der ikke er nærmere defineret) med aktiviteter, der skaber fare for statens sikkerhed m.v.

Bestemmelsen efterlader således en vid margin for den skønsmæssige vurdering af, hvornår den fornødne påvirkningsrisiko er til stede, hvilket både er retssikkerhedsmæssigt og menneskeretligt betænkeligt. Det er således problematisk, at:

- (1) Anvendelsesområdet både er bredt og udefineret, og at afgrænsningen af ikke-anerkendelsesværdige formål ikke er mere konkret. Med den ikke-udtømmende opstilling synes begrebet *aktiviteter med ikke-anerkendelsesværdigt formål* at strække sig vidt.
- (2) Lovforslaget er upræcist i forhold til afgrænsningen af, hvilke andre konflikter end den i Syrien og Irak, der er omfattede - det bør klart fremgå, hvornår en konflikt er omfattet af bestemmelsen.
- (3) Afgrænsningen er mangelfuld i relation til de personer, som ikke vurderes at være udsat for den samme påvirkningsrisiko som andre.

Indgrebet, som følger af den foreslåede ændring i pasloven begrundes i hensynet til statens sikkerhed, den offentlige orden og andre staters sikkerhed. I bemærkningerne til Lovforslaget defineres "statens sikkerhed" som interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 og 13. Det fremgår af bemærkningerne til Lovforslaget, at begrebet "offentlig orden" omfatter andre alvorlige forbrydelser, der vil kunne bringe den offentlige orden i fare, uden at der dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab, frihedsberøvelse, grov vold, ildspåsættelse m.v.

Udvidelsen af bestemmelsen til også at omfatte *fare for den offentlige orden*, er vidtgående, da bestemmelsen således også vil finde anvendelse i situationer, hvor det tungtvejende hensyn til statens sikkerhed og interesser ikke nødvendigvis er til stede.

Det er for vidtgående, at danske statsborgere skal tåle nægtelse af pas og udrejseforbud, såfremt der foreligger en mistanke om hensigt til at foretage en række aktiviteter, som ikke nødvendigvis bringer statens sikkerhed i fare. Lovgiver bør være påpasselig med give beføjelse til indgreb i bevægelsesfriheden, såfremt det ikke er nødvendigt under hensyn til statens sikkerhed.

3. Mistankekrav i paslovens § 2, stk.1, nr. 4

Foruden den manglende klare afgrænsning og definition af bestemmelsens anvendelsesområde, er også mistankekravet i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, *grund til at antage*, svagt henset til både indgrebets intensitet og den uklare afgrænsning af anvendelsesområdet. Særligt det forhold, at kommentarer på sociale medier, samt anonyme kilderapporter efter omstændighederne kan være tilstrækkeligt til at begrunde en beslutning om pasinddragelse eller udrejseforbud, synes at være problematisk ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt jf. også nedenfor om EMRK.

Justitia anbefaler derfor, at mistankekravet forstærkes.

4. Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)

EMD har ved flere lejligheder taget stilling til spørgsmålet om præventive indgreb i bevægelsesfriheden. Mest relevant er dommen *Labita v. Italy* fra 2000, hvor klager, der var tiltalt men frikendt for deltagelse i mafia-aktiviteter, blev underlagt omfattende regler, der begrænsede klagers bevægelsesfrihed, herunder et forbud mod at rejse til udlandet. EMD fastslog, at præventive indgreb beregnet til at forhindre fremtidig kriminalitet både forud for domfældelse og efter en frifindelse var forenelig med TP 4, såfremt "concrete evidence" i en retssag kunne retfærdiggøre frygten for fremtidig kriminalitet.¹ Også i *Raimondo mod Italien* anerkendte EMD stateres ret til omfattende præventive indgreb i bevægelsesfriheden i forhold til en person, der blev frifundet i en sag om involvering i organiseret kriminalitet. EMD lagde vægt på mafiaens trussel mod "det demokratiske samfund".² I *Nalbantski mod Bulgarien* lagde EMD vægt på, at rent præventive indgreb i bevægelsesfriheden kræver "clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual's right to freedom of movement" og, at sådanne indikationer "[...] must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures must seek to forestall".³ Ifølge EMD er det således en forudsætning for en præventiv begrænsning af bevægelsesfriheden, at politiet har konkrete beviser på, at den mistænkte udrejseplaner indebærer en fortsat risiko for fremtidige ulovlige aktiviteter, der påvirker statens sikkerhed.

¹ *Labita mod Italien*, dom af 6. april 2000 (Storkammer) § 195.

² *Raimondo mod Italien*, dom af 22. februar 1994 § 39.

³ *Nalbantski mod Bulgarien*, dom af 11 april 2011 §65.

Justitia anbefaler, at Lovforslaget revideres således, at mistankekravet i højere grad afspejler EMDs praksis som beskrevet ovenfor.

5. Solnedgangs-klausul

Bestemmelser om inddragelse og nægtelse af pas samt udrejseforbud er ikke ukendte i dansk ret. Under Den Spanske Borgerkrig i 1937 vedtog Folketinget en lov, som forbød udrejse og gennemrejse for danske såvel som fremmede statsborgere til deltagelse i borgerkrigen i Spanien⁴. Folketinget vedtog ligeledes i 1946 en tillægslov for at forhindre statsborgeres udrejse for at unddrage sig straf eller foretage spionage i udlandet.⁵ Tillægsloven bortfaldt i 1952, da der ved en revurdering af loven ikke syntes at være behov for den længere.⁶ Udrejseforbuddet under Den Spanske Borgerkrig bortfaldt ved krigens ophør.

I Lovforslaget er der lagt op til en årlig vurdering af afgørelser om inddragelse af pas samt meddelelse af udrejseforbud. Justitia anbefaler, at der ligeledes tilknyttes en lignende klausul til bestemmelsen i pasloven, således at lovgrundlaget for denne vidtgående beføjelse løbende bliver revurderet og automatisk udløber, medmindre et politisk flertal fornyer det.

⁴ Lov nr. 158 af 30. marts 1946 til fremmedloven af 1875, vedtaget ved kongelig anordning af 27. november 1946

⁵ Bemærkningerne, Rigsdagstidende 1945-46, Tillæg A, II, sp. 3968 ff.

⁶ Bestemmelsen udgik ved lov nr. 223 af 7. Juni 1952