



Til lovforslag nr. L 99

Folketinget 2014-15

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 00. januar 2015

## Udkast

til

## Betænkning

over

### 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.).

[af justitsministeren (Mette Frederiksen)]

#### 1. Ændringsforslag

Venstres, Socialistisk Folkepartis, Enhedslistens, Liberal Alliances og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 17. december 2014 og var til 1. behandling den 16. januar 2015. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i <> møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 6. november 2014 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 48. Den 19. december 2014 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

#### Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget en skriftlig henvendelse fra Røde Kors.

Justitsministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse til udvalget.

#### Samråd

Udvalget har stillet et samrådsspørgsmål til justitsministeren til mundtlig besvarelse, som denne har besvaret i åbent samråd med udvalget den 27. januar 2015.

#### Spørgsmål

Udvalget har stillet 72 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, [som denne har besvaret. ]

#### 3. Indstillinger [og politiske bemærkninger]

<>

Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

#### 4. Ændringsforslag med bemærkninger

##### Ændringsforslag

Af et flertal (V, SF, EL, LA og KF), tiltrådt af <>:

Til § 4

1) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 2. Denne lovs § 1, nr. 3-7, og § 5, stk. 1, 1. pkt., i lov om pas til danske statsborgere m.v., som affattet ved § 1, nr. 8, og § 1, nr. 9, ophæves den 1. marts 2020.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

[Solnedgangsklausul]

## B e m æ r k n i n g e r

## Til nr. 1

Baggrunden for lovforslaget er ifølge dets indhold ”den aktuelle konflikt i Syrien og Irak”, at Center for Terroranalyse (CTA) vurderer, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig og ”at konflikten i Syrien og Irak er den væsentligste faktor i trusselsbilledet”. Det fremgår også, at CTA vurderer, at de udrejste fra Danmark i alt overvejende grad tilslutter sig gruppen Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL).

Ændringsforslaget indebærer, at lovforslagets ændringer af pasloven bliver underlagt en såkaldt solnedgangsklausul, der medfører, at ændringerne bliver tidsbegrænsede ud fra et ønske om at indføre en bedre balance mellem hensynet til statens sikkerhed og den enkeltes retssikkerhed. Solnedgangsklausulens formål er at begrænse anvendelsen af æn-

dringerne af pasloven til det der er nødvendigt for at imødegå den aktuelle situation, der motiverer ændringerne, navnlig den øgede trussel som fremmedkrigere udgør som følge af ISILs kontrol over større territorier i Syrien og Irak. Indførelsen af en solnedgangsklausul bevirker således, at opretholdelsen af ændringerne af pasloven, der bl.a. udgør et indgreb i borgernes ret til frit at udrejse, vil bortfalde inden for en periode på 5 år medmindre lovgiver vurderer, at de skal opretholdes og vedtager dette ved lov. Solnedgangsklausulen reducerer samtidig risikoen for, at lovændringer indført under indtryk af en presserende fare udvides til andre områder, når den fare, der gav anledning til lovændringerne, ikke længere består.

Forslagsstillerne bemærker at Uffe Elbæk (UFG) støtter ændringsforslaget.

*Trine Bramsen (S) Julie Skovsby (S) Astrid Krag (S) Mette Reissmann (S) Jeppe Bruus (S) Rasmus Prehn (S)*

*Jeppe Mikkelsen (RV) Zenia Stampe (RV) Marlene Borst Hansen (RV) Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) fmd.*

*Pernille Vigsø Bagge (SF) Pernille Skipper (EL) Johanne Schmidt-Nielsen (EL) Henning Hyllested (EL) Nick Nielsen (SIU)*

*Kim Andersen (V) Preben Bang Henriksen (V) Martin Geertsen (V) Søren Pind (V) Jan E. Jørgensen (V)*

*Karsten Lauritzen (V) Kristian Pihl Lorentzen (V) Karsten Nonbo (V) Peter Skaarup (DF) Dennis Flydtkjær (DF)*

*Pia Adelsteen (DF) Kim Christiansen (DF) Simon Emil Ammitzbøll (LA) Tom Behnke (KF) nfmd.*

Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Socialdemokratiet (S)	47	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Siumut (SIU)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Enhedslisten (EL)	12	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Liberal Alliance (LA)	9		

### Oversigt over bilag vedrørende L 99

Bilagsnr.	Titel
1	Høringsoversigt og høringssvar, fra justitsministeren
2	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Henvendelse af 20/1-15 fra Røde Kors

### Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 99

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om udarbejdelse af et ændringsforslag, som indfører en såkaldt solnedgangsklausul, således at der efter en given periode aktivt skal tages stilling til, om der er behov for at videreføre loven, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om, hvordan en borger med dobbelt statsborgerskab er stillet i forhold til pasinddragelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om, hvornår ministeren påtænker, at loven skal evalueres, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om deltagelse i kamphandlinger for de kurdiske Peshmerga-styrker, som udgangspunkt vil være omfattet af forslagets anvendelsesområde, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om, hvilke kurdiske styrker i Syrien, Irak og nabolandene, der kan anses som værende omfattet af definitionen "et med Danmark allieret land", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om, hvilke militære styrker af statslig og ikke-statslig karakter, der kan betegnes som allieret med Danmark, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om, mistankekrav "grund til at antage" ved inddragelse af pas og bortfald af opholdstilladelse er klart lempeligere end retsplejelovens mistankekrav i forhold til legemsindgreb, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm., om det retssikkerhedsmæssigt forsvarligt, at en person kan blive nægtet pas eller få inddraget sit pas efter den foreslåede bestemmelse i paragraf 2, stk. 1, nr. 4 (jf. lovforslagets paragraf 1, nr. 4) alene på baggrund af en anonym kilderapport, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om, hvorvidt den tyske paslovs mistankekrav i sager af denne type svarer til mistankekravet i det foreliggende lovforslag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm. om, de tyske myndigheders konkrete mistankegrundlag for at nægte at udstede eller at inddrage et pas eller identitetskort og om at meddele udrejseforbud er brugt i relation til personer mistænkt for at ville udrejse til konfliktområder i Syrien eller Irak, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
11	Spm. om, hvilken grad af mistanke der i praksis skal til, før de britiske myndigheder annullere britiske statsborgeres pas, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 12 Spm. om, den nederlandske paslovs mistankekrav svarer til mistankekravet i det foreliggende lovforslag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om, de nederlandske myndigheders konkrete mistankegrundlag i sager om personer mistænkt for at ville udrejse til konfliktområder i Syrien eller Irak, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm. om, eksempler på en sådan "mere bagatelagtig trussel mod den offentlige orden", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm. om, hvorvidt personer, der for en nødhjælpsorganisation udsendes til konfliktzoner i eksempelvis Irak eller Syrien, vil falde uden for lovforslagets anvendelsesområde, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om, eksempler på fyldestgørende dokumentation for en sådan ikke-deltagelse i aktiviteter af den i lovforslaget nævnte karakter, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, hvorvidt enhver offentligt ansat, der i kraft af sit arbejde har en formodning eller en viden om, at en konkret person muligvis vil udrejse for at deltage i væbnet kamp i et konfliktområde af den type, der omtales i lovforslaget, være forpligtet til ufortøvet at videregive sin formodning eller viden til politiet og/eller Udlændingestyrelsen, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm. om, eksempler på situationer, hvor det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, hvis et indrejseforbud, som omtalt i lovforslagets bemærkninger punkt 3.2.4., meddeles for bestandig, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 19 Spm. om, hvorvidt de danske myndigheder opfatter Danish Muslim Aid ([www.dmaid.dk](http://www.dmaid.dk)) som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 20 Spm. om, hvorvidt de danske myndigheder opfatter Care4Syria ([www.care4syria.dk](http://www.care4syria.dk)) som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm. om, hvorvidt de danske myndigheder opfatter VIOMIS ([www.viomis.dk](http://www.viomis.dk)) som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 22 Spm. om, hvorvidt de danske myndigheder opfatter Islamic Relief ([www.islamic-relief.org](http://www.islamic-relief.org)) som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 23 Spm. om, hvorvidt en dansk baseret nødhjælpsorganisation, der har godkendte og offentligt tilgængelige regnskaber, dermed være at anse som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 24 Spm. om, hvorvidt en nødhjælpsorganisation, der er medlem af Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation (ISOBRO), dermed være at anse som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 25 Spm. om, hvorvidt en organisation mulighed for at søge myndighederne om at blive anset som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 26 Spm. om, hvorvidt Justitsministeriet eller andre myndigheder tage initiativ til aktivt at informere dansk baserede nødhjælpsorganisationer om, hvilke kriterier der efter lovforslagets vedtagelse gælder for at blive anset som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 27 Spm. om, hvorvidt en nødhjælpsorganisation, der indgår praktiske aftaler med eksempelvis terrororganisationen Islamisk Stat med henblik på at kunne arbejde i et bestemt område, kunne opretholde sin status som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 28 Spm. om, ministerens kommentar til Norsk Røde Kors' høringssvar til det norske lovudkast "om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere)", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 29 Spm. om, hvorvidt en nødhjælpsorganisation kunne opretholde sin status som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", hvis det dokumenteres, at en del af organisationens hjælp gavner personer, der sympatiserer med Islamisk Stat, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 30 Spm. om, hvorvidt en nødhjælpsorganisation kunne opretholde sin status som "en anerkendt nødhjælpsorganisation", hvis det dokumenteres, at individuelle medarbejdere i organisationen har givet udtryk for støtte til Islamisk Stat, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 31 Spm. om, hvorvidt FN's sikkerhedsresolution 2178 af 24. september 2014 forpligter Danmark til at kriminalisere deltagelse i væbnede konflikter af den i resolutionen nævnte art, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 32 Spm. om, hvor ofte politiet har gjort brug af paslovens § 2, stk. 1, nr. 1, dvs. inddraget et pas grundet antagelse om, at personen vil unddrage sig strafansvar, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 33 Spm. om, hvilke organisationer/grupper, der "driver organiseret kriminalitet", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 34 Spm. om, hvilke muligheder politiet - og domstolene ved en domstolsprøvelse - har for at efterprøve oplysninger fra PET om intentionen om at udrejse forud for en afgørelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 35 Spm. om, hvorvidt et afslag på udstedelse af et provisorisk pas samt tilladelse til en specifik rejse kan påklages til højere myndighed eller indbringes for domstolene, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 36 Spm. om, hvorvidt myndighederne, hvis de beslutter at inddrage det danske nationalitetspas fra en dansk statsborger på grund af mistanke om planer om udrejse til et konfliktområde, samtidig i kraft af disse eller andre regler kunne håndhæve en inddragelse af samme persons udenlandske pas eller identitetskort, hvis personen har dobbelt statsborgerskab, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 37 Spm. om, hvorvidt FN's sikkerhedsresolution 2178 af 24. september 2014 forpligter Danmark til at gennemføre ændringer i pasloven, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 38 Spm. om, hvordan lovforslaget stiller sig til, at man aftjener værnepligt i et andet land, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 39 Spm. om, hvorvidt en person, som rejser til Syrien og kæmper med kurderne (ikke PKK og andre terrorlistede) og imod IS, vil kunne være undtaget fra lovforslaget, hvis vurderingen er, at aktiviteterne ikke har bidraget til at øge risikoen for den danske stat, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 40 Spm. om, hvordan lovforslaget ser på danskeres tjeneste i Israels hær, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 41 Spm., om teknisk bistand til udfærdigelse af et ændringsforslag om en såkaldt solnedgangsklausul, som indebærer, at den foreslåede adgang til at inddrage pas og udstede udrejseforbud automatisk ophører efter fem år, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 42 Spm., om, hvilke situationer myndigheder eller private virksomheder har krav på at se en borgers eller kundes pas, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 43 Spm. om, hvorvidt tyske regler "om at nægte udstedelse af pas og identitetskort, inddrage et allerede udstedt pas og identitetskort og meddelelse af udrejseforbud" har været brugt over for personer, der var mistænkt for at ville rejse til konfliktområder, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 44 Spm. om, hvorvidt alle grænseovergangssteder ved Schengen-områdets ydre grænser har mulighed for elektronisk at efterprøve, om et pas er gyldigt og indehaveren ikke eftersøgt i Schengen Information System, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 45 Spm. om de igangværende drøftelser om at ændre Schengengrænsekodekset, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 46 Spm. om eksempler på indgreb med samme lempelige mistankekrav som det i lovforslaget foreslåede, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 47 Spm. om, hvorvidt det i praksis i alle tilfælde vil være muligt at stoppe en person, der forsøger at udrejse på trods af et udrejseforbud og på trods af registrering i Schengen Information System ved hjælp af et pas, som af de danske myndigheder er erklæret ugyldigt, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 48 Spm. om teknisk bistand til et ændringsforslag om forbud mod og straf for at rejse til særlige områder uden tilladelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 49 Spm. om teknisk bistand til et ændringsforslag om at udlændinge, der rejser til særlige områder uden tilladelse, mister opholdstilladelsen, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 50 Spm. om regeringen vil følge udredningsarbejdet i Norge om "hvorvidt der bør indføres regler om tab af statsborgerskab for statsborgere, som optræder stærkt til skade for statens vitale interesser eller frivilligt har gjort tjeneste i en fremmed militærtjeneste", til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 51 Spm. om at redegøre præcist for, af hvilke grunde ministeren er imod at indføre en såkaldt solnedgangsklausul i lovforslaget, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 52 Spm. om, hvordan regeringen vil sikre, at danske statsborgere eller personer på ophold i Danmark er bekendt med hvilke handlinger, der kan føre til fratagelse/ingen udstedelse af pas og/eller bortfald af opholdstilladelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 53 Spm. om, hvorfor en person kan meddeles udrejseforbud af Danmark og ikke kun indrejseforbud til lande med "konfliktområder", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 54 Spm. om, hvorfor en person, som jf. den kommenterede høringsoversigt side 16 "har udtrykt ønske om at rejse til Syrien ikke udelukkende meddeles forbud mod at indrejse i Syrien, men også de facto meddeles forbud mod at rejse til eksempelvis Sverige, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 55 Spm. om, risikoen for, at en person radikaliseres af militant islamistisk ideologi, er større, mindre eller den samme ved, at den pågældende opholder sig i Danmark fremfor i Sverige eller Tyskland, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 56 Spm., om en person kan blive frataget/nægtet udstedelse af pas samt meddelt udrejseforbud, såfremt personen alene har udtrykt sympati for militant islamistisk ideologi, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 57 Spm. om definition af begrebet "militant islamistisk ideologi", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 58 Spm. om en person kan blive frataget/nægtet udstedelse af pas, såfremt vedkommende alene har udtrykt sympati med andre personer, som er udrejst af Danmark for at deltage i de væbnede kampe i f.eks. Syrien eller Irak, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 59 Spm. om en persons retsstilling i de tilfælde, hvor vedkommende nægtes udstedelse af/fratages pas samt meddeles udrejseforbud, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 60 Spm. om regeringen har sikret sig, at de foreslåede nye bestemmelser er i overensstemmelse med EU-direktivet eller andre EU-retlige bestemmelser om fri bevægelighed, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 61 Spm. om at redegøre for effekten af de nye bestemmelser al den stund, at Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet medfører, at personer i vidt omfang kan rejse ud af og ind i Danmark uden at blive kontrolleret ved den danske grænse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 62 Spm. om, hvordan overholdelse af et meddelt udrejseforbud vil blive søgt sikret, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 63 Spm. om at personer, som "flyver under myndighedernes radar" efterfølgende kan vende tilbage til Danmark og uforandret fortsætte deres tilværelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 64 Spm. om et indrejseforbud til eksempelvis Syrien og Irak og efterfølgende sanktioner i form af fængsel for danske statsborgere og bortfald

- af opholdstilladelse til ikke-danske statsborgere, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 65 Spm. om man kan forestille sig situationer efter disse foreslåede nye bestemmelser, hvor en person udelukkende får frataget/ikke udstedt pas men ikke bliver meddelt forbud mod udrejse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 66 Spm. om kommentar til henvendelse af 20/1-15 fra Røde Kors, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 67 Spm. om, hvorvidt aktiviteter i lande uden for et konfliktområde potentielt kan give anledning til fratagelse/ikke udstedelse af pas samt meddelt udrejseforbud, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 68 Spm. om teknisk bistand til udformning af et ændringsforslag, som gennemgående ændrer lovforslagets mistankekrav fra "grund til at antage" til "begrundet mistanke om", til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 69 Spm. om, hvorvidt det kun er i sager, hvor selve indholdet af eller oplysningerne fra en anonym kilderapport ikke kan udleveres til politikredsene eller fremlægges i retten, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 70 Spm. om, hvilke oplysninger der præcis skal indgå i myndighedernes materiale for, at der er tilstrækkeligt grundlag for at danne grundlag for en afgørelse om udrejseforbud, pasinddragelse eller pasnægtelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 71 Spm. om vurdering af, hvordan de tyske reglers mistankekrav skal forstås i praksis, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 72 Spm. om oversendelse af talepapiret fra samrådet den 27. januar 2015 om lovforslaget, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 73 Spm. om, hvorfor vi her i landet opererer med den grundregel i strafferetsplejen, at anklagemyndigheden skal føre bevis for den tiltaltes skyld for, at vedkommende kan dømmes, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

### Oversigt over samrådsspørgsmål vedrørende L 99

#### Samrådspm.nr.

#### Titel

- A Samrådsspm. om, hvordan forslaget gør det muligt at skride effektivt ind over for Syrienskrigere, der er udrejst, uden at myndighederne inden afrejsen har været opmærksomme på de pågældende, til justitsministeren