



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Forebyggelseskontoret
Sagsbeh: Ida Albæk Knudsen
Sagsnr.: 2019-270-0022
Dok.: 1344917

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v.
(Opretholdelse og styrkelse af indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet samt modernisering af regler om gæsteprotokoller)

1. Myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 21. november 2019 til den 19. december 2019 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Politimestre i Danmark, Foreningen af Statsadvokater, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre (Naalakkersuisut), HK Landsklubben, Danmarks Domstole, HK Landsklubben for Politiet, HK/Danmark, HORESTA, Institut for Menneskerettigheder, IT-politisk Forening, Justitia, Kommunernes Landsforening KL, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politidirektørforeningen, Politiets Efterretningstjeneste, Politiforbundet i Danmark, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Rådet for Digital Sikkerhed og samtlige præsidenter for byretterne.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, Politiforbundet i Danmark, Retspolitisk Forening, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret, Østre Landsret og byretterne.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarerne er angivet i kursiv.

2. Høringssvarene

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

Færøernes Landsstyre noterer, at loven ifølge lovudkastets § 4 ikke skal gælde direkte på Færøerne, men at loven ved senere kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft for Færøerne, såfremt de færøske myndigheder anmoder herom. Færøernes Landsstyre har ikke andre bemærkninger til lovudkastet.

Vestre Landsret, Østre Landsret og byretterne ønsker ikke at udtale sig om lovudkastet.

Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet og Sø- og Handelsretten har ingen bemærkninger til lovudkastet.

2.1. Bemærkninger til lovforslagets bestemmelser om inddragelse af pas mv.

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.

Som det fremgår af pkt. 1 og pkt. 2.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, har Justitsministeriet gennemført en evaluering af de gældende bestemmelser i pasloven om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud, når der er grund til 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, som trådte i kraft den 1. marts 2015. Evalueringen indeholder en beskrivelse af de sager, hvor bestemmelserne har været anvendt, og viser bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Evalueringen viser bl.a., at bestemmelserne har forhindret en række personer i at udrejse af Danmark, hvor dette kunne indebære en fare for statens sikkerhed mv., og at bestemmelserne overordnet har virket efter hensigten.

Bestemmelserne må anses for et nyttigt redskab til at hindre danske statsborgere i at udrejse eller vidererejse for at deltage i væbnede konflikter, der kan blusse op lokalt eller regionalt, og som kan indebære risiko for bl.a. Danmarks sikkerhed. Det er Justitsministeriets vurdering, at der fortsat er og vedvarende vil være behov for, at der kan træffes afgørelse om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud. En opretholdelse af bestemmelserne vil desuden sikre, at lovgivningen er på forkant med eventuelle fremtidige konflikter, som danske statsborgere i fremtiden vil kunne antages at ville deltage i.

Lovforslaget ændrer ikke på bestemmelsernes anvendelsesområde udover at forlænge den tidsmæssige udstrækning, som afgørelserne maksimalt kan meddeles for.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund ikke, at der er behov for yderligere evaluering af bestemmelserne.

Amnesty International anfører, at mistankekravet i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, om inddragelse af pas mv. af hensyn til statens sikkerhed mv. bør skærpes, da der lægges op til at forlænge perioden, som afgørelserne kan træffes for.

Retspolitisk Forening finder det betænkeligt, at forlænge perioden som afgørelser om inddragelse af pas mv. kan træffes for.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det forudsættes i lovforslagets bemærkninger, at en afgørelse som det klare udgangspunkt fastsættes for en tidsmæssig udstrækning på op til 1 år, og at det alene er i helt særlig tilfælde, at den tidsmæssige udstrækning af en afgørelse kan vare længere end 1 år.

Den foreslåede udvidelse af den tidsmæssige udstrækning af afgørelser truffet efter § 2, stk. 1, nr. 4, fra maksimalt 1 år til maksimalt 3 år sker på baggrund af den gennemførte evaluering af de gældende bestemmelser.

Evalueringen viser bl.a., at der i flere sager træffes afgørelser om forlængelse én eller flere gange, og i flere tilfælde er afgørelserne om forlængelse baseret på omstændigheder, som også forelå forud for den oprindelige afgørelse om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der er grundlag for at forlænge den tidsmæssige udstrækning, således at der i første omgang, hvis de konkrete omstændigheder taler herfor, kan træffes afgørelse om inddragelse eller nægtelse af udstedelse af pas med en længere tidsmæssig udstrækning, frem for at en afgørelse forlænges flere gange på det samme grundlag.

Som det fremgår af pkt. 2.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, tilsigtes det ved udvidelsen at skabe en bedre mulighed for at differentiere mellem de enkelte sager og deres forskellige karakter, hvorved alvoren af de konkrete forhold, som begrundes afgørelsen, bedre vil kunne afspejles i den tidsmæssige udstrækning af afgørelsen.

Fristen i den enkelte sag skal fastsættes ud fra en konkret vurdering af, hvor tungtvejende og alvorlige de foreliggende oplysninger må anses for at være, og hvor lang en periode, der må anses for nødvendig for, at den pågældendes ønske om og vilje til i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for bl.a. statens sikkerhed, vil kunne ændres.

Der lægges herved vægt på, at der efter omstændighederne kan være tale om så tungtvejende forhold, f.eks. fordi personen er radikaliseret i en så udpræget grad, at det allerede på baggrund af de foreliggende omstændigheder på tidspunktet for den oprindelige afgørelse må anses for tvivlsomt, at den pågældendes ønske om og vilje til i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for bl.a. statens sikkerhed, vil kunne ændres på mindre end f.eks. 2 eller 3 år.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det ofte ikke vil være tilstrækkeligt, alene at inddrage et pas eller nægte at udstede et pas alene for en 1-årig periode. Dette understøttes af gennemgangen i evalueringsrapporten af de enkelte sager, hvor flere af afgørelserne er forlænget en eller flere gange.

Det bemærkes, at det følger af paslovens § 2, stk. 4, at spørgsmålet om ophævelse af politiets afgørelser efter lovens § 2, stk. 1, kan kræves forelagt retten af den, hvis pas er inddraget, eller hvem pas er nægtet. Politiet skal i så fald uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om politiets bestemmelser skal opretholdes eller ophæves.

Desuden skal politiet enten af egen drift eller ved afgørelser truffet efter § 2, stk. 1, nr. 4, efter anmodning fra den, hvis pas er inddraget, eller hvem pas er nægtet, genoptage en sag efter de almindelige forvaltningsretlige regler, hvis faktiske forhold af betydning for sagen ændrer sig væsentligt under virkningsperioden.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund ikke, at der er behov for at justere bestemmelserne.

Institut for Menneskerettigheder og Retspolitisk Forening har endvidere henvist til deres tidligere høringssvar afgivet i forbindelse med høringen af lovudkastet forud for vedtagelsen af lov nr. 176 af 24. februar 2015 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.). Institut for Menneskerettigheder og Retspolitisk Forening anførte i den forbindelse bl.a., at anvendelsesområdet i det daværende lovudkast ikke var angivet med den fornødne klarhed, og at dette – navnlig sammenholdt med lovudkastets mistankekrav – var retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Justitsministeriet har som nævnt gennemført en evaluering af de gældende bestemmelser i pasloven, som blev indført i 2015, der viser bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den gennemførte evaluering viser, at bestemmelserne overordnet har været anvendt som tilsigtet af lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af de gældende bestemmelser i pasloven. Det er endvidere Rigspolitiets og PET's overordnede opfattelse, at bestemmelserne i de sager, hvor de har været anvendt, har haft den ønskede effekt, således at de pågældende personer som udgangspunkt er blevet i Danmark.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund ikke, at der er behov for at justere eller præcisere bestemmelserne.

2.2. Bemærkninger til lovforslagets bemyndigelsesbestemmelser til fastsættelse af regler om registreringsforpligtelse i gæsteprotokoller

Dansk Erhverv finder det positivt, at bestemmelserne om registreringsforpligtelsen moderniseres og så vidt muligt bringes i overensstemmelse med de tilsvarende regler i udlændingeloven. Dansk Erhverv opfordrer til, at der ved udstedelse af de nærmere regler tages højde for virksomhedernes forretningsgange, og at markedet og dets repræsentanter inddrages i arbejdet.

Justitsministeriet vil i forbindelse med udarbejdelsen af de nærmere regler, der skal fastsættes i pasbekendtgørelsen i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse, inddrage branchen.

Datatilsynet opfordrer til, at specifikke krav for modtagernes håndtering af oplysningerne præciseres i den forventede ændring af pasbekendtgørelsen, herunder vedrørende sikkerhed, videregivelse af oplysningerne og adgang til oplysningerne inden for den pågældende virksomhed.

Justitsministeriet vil i forbindelse med udarbejdelsen af de nærmere regler, der skal fastsættes i pasbekendtgørelsen i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse, fastsætte regler for håndteringen af oplysningerne.

Amnesty International, Retspolitisk Forening og Dansk Erhverv opfordrer til, at det uddybes, hvilke logiformer, der i medfør af bemyndigelsesbestemmelsen på sigt vil kunne udstedes nærmere regler for.

Den foreslåede bestemmelse i paslovens § 3 er affattet med inspiration fra den lignende bemyndigelsesbestemmelse i udlændingelovens § 42, og det tilstræbes at indrette de nærmere regler, så de i videst muligt omfang harmonerer med de tilsvarende regler for registrering af oplysninger om udenlandske statsborgere, der er pålagt logigivere efter udlændingebekendtgørelsens § 36, som er udstedt med hjemmel i udlændingelovens § 42.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i paslovens § 3, forudsættes bemyndigelsesbestemmelsen i første omgang anvendt til at udstede nærmere regler om registreringspligt for de, som i dag er omfattet af den gældende bestemmelse i paslovens § 3, dvs. hoteller, pensionater, herberger, vandrehjem og lign. Ordlyden af den foreslåede § 3, stk. 1, er til dels sammenfaldende med udlændingelovens § 42, stk. 1, der omfatter ”den, der mod eller uden vederlag yder logi til eller stiller lejrplads til rådighed for udlænding”.

Bestemmelsen er søgt fremtidssikret ved, at formuleringen af bemyndigelsesbestemmelsen rummer mulighed for, at der kan fastsætte nærmere regler om registreringspligt for andre logiformer end hoteller, pensionater, herberger, vandrehjem og lign., som paslovens § 3 omfatter i dag, hvis der på sigt vurderes at være behov herfor. Det fremgår dog af bemærkningerne, at det forudsættes, at den ydede logi har en vis organiseret og vedvarende karakter. Som eksempler herpå kan nævnes udlejning gennem Airbnb, udlejning af private sommerhuse el.lign.

Efter ordlyden af bestemmelsen omfattes også logi, der ydes uden vederlag. Det omfatter f.eks. herberger og vandrehjem, der udbyder logi uden vederlag. Privatpersoners besøg på bopælen af overnattende familie, venner el.lign. kan derimod under normale omstændigheder ikke siges at have en vis organiseret og vedvarende karakter, og det forudsættes således, at der ikke i medfør af bestemmelsen vil kunne fastsættes regler om registreringsforpligtelse for disse.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke foretaget en yderligere afgrænsning af, hvilke logiformer der kan omfattes af bestemmelsen.

Retspolitisk Forening opfordrer til, at der bør indføres en kortere slettefrist af oplysninger på eksempelvis 24 timer for oplysninger, der ikke giver relevante udslag i politiets øvrige registre.

Som det fremgår af pkt. 2.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er oplysningerne i gæsteprotokoller et vigtigt efterforskningsredskab for politiet i forbindelse med politiets arbejde med opklaring af kriminalitet, da oplysningerne kan være med til at fastlægge en persons opholdssted eller færden. Der kan dels være tale om efterforskninger af akut eller hastende karakter, hvor en persons mulige opholdssted eller færden søges fastlagt med henblik på at pågribe den pågældende eller standse en igangværende eller nært forestående forbrydelse, men der kan også være tale om efterforskning af en længere karakter, hvor mistanken f.eks. ikke har samlet sig om en bestemt mistænkt, men hvor oplysningerne indhentes med henblik på at indsnævre den personkreds, som vil kunne være relevant for efterforskningen. En meget kort slettefrist vil i den forbindelse kunne vanskeliggøre politiets arbejde betydeligt eller endda forspilde formålet med registreringen.

De nærmere regler om opbevaringstid, slettefrister og håndtering af oplysningerne vil blive fastsat på bekendtgørelsesniveau med hjemmel i den fo-

reslåede bestemmelse til paslovens § 3. Hensynet til politiets efterforskning og hensynet til en sikker og forsvarlig håndtering af borgernes oplysninger vil indgå ved den nærmere fastsættelse af reglerne.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Efter Justitsministeriets opfattelse giver de modtagne høringssvar ikke anledning til at foretage ændringer af indholdsmæssig betydning.

Der er i det fremsatte lovforslag således alene foretaget visse ændringer af sproglig, lovteknisk og redaktionel karakter i forhold til det udkast, som har været sendt i høring. Der er endvidere foretaget enkelte mindre præciseringer i bemærkningerne i lovudkastet.