

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [ikn@jm.dk](mailto:ikn@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325719  
MIKL@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/03049-2

19. DECEMBER 2019

## HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF LOV OM PAS TIL DANSKE STATSBORGERE M.V.

Justitsministeriet har ved e-mail af 21. november 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag 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).

Instituttet har følgende bemærkninger:

### 1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslås det at ophæve udløbsbestemmelsen (solnedgangsklausulen) i lov om styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, som betød, at blandt andet reglerne om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud, ville blive ophævet den 1. marts 2020.

Derudover foreslås det at udvide den maksimale tidsmæssige udstrækning af en afgørelse om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas, 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, så den kan gælde i op til 3 år (mod op til 1 år, som reglerne er i dag). Tilsvarende foreslås det at udvide udstrækningen af et udrejseforbud.

Der er efter instituttets opfattelse hverken i menneskeretten eller grundloven forpligtelser, som forhindrer Danmark i at gennemføre forslaget. Det er imidlertid instituttets opfattelse, at forslaget kan øge risikoen for, at myndighedernes afgørelser over tid bliver uproportionale og dermed øge risikoen for krænkelser af

menneskeretten. Det skyldes særligt, at det er op til politiet løbende at holde øje med, om en afgørelse skal ophæves, hvilket i praksis kan vise sig at være vanskeligt.

- Instituttet anbefaler, at det forudsættes i udkastets 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 særlige tilfælde, at den tidsmæssige udstrækning af en afgørelse kan vare længere end 1 år.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering af lovforslaget med henblik på at vurdere, om den praktiske udmøntning giver anledning til at revidere reglerne.

## **2. INDLEDNING OM LOVUDKASTETS INDHOLD**

Med lovudkastet foreslås det at fastholde reglerne fra 2015 om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas, 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, og til samtidig at meddele et udrejseforbud.<sup>1</sup>

Dette sker ved at ophæve udløbsbestemmelsen (solnedgangsklausulen) i lov om styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, som blev indsat i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget, og som betød, at reglerne om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud, ville blive ophævet den 1. marts 2020.<sup>2</sup>

Derudover foreslås det at udvide den længst mulige udstrækning af en afgørelse i førstegangstilfælde om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud fra op til 1 år (de nugældende regler) til op til 3 år (den foreslåede ændring).

Endelig foreslås en ændring af en bemyndigelsesbestemmelse for justitsministeren til ved bekendtgørelse at fastsætte nærmere regler om registrering af oplysninger om overnattende danske gæster i gæsteprotokol på hotel m.v.

---

<sup>1</sup> Paslovens § 2, stk. 1, nr. 4

<sup>2</sup> 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.), tilgængelig på, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=168374>.

### 3. GRUNDLOVEN

Grundloven indeholder ikke bestemmelser, som generelt begrænser adgang til at inddrage et pas eller nægte at udstede et pas samt til at meddele udrejseforbud.

### 4. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

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

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

Artikel 12, stk. 4, i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder sikrer ligeledes, at ingen vilkårligt kan blive frarøvet retten til at indrejse i sit eget land. FN's Menneskerettighedskomité har i sin generelle kommentar nr. 27 om artikel 12 (bevægelsesfrihed), som ikke er juridisk bindende, fortolket begrebet "ens eget land" og tilkendegivet, at begrebet er bredere end "landet hvis statsborgerskab man har". Komitéen har givet nogle eksempler på persongrupper, som på grund af deres tætte bånd til en stat, ikke blot kan betragtes som "udlændinge".<sup>3</sup>

Afgørelser om at nægte at udstede et pas til en dansk statsborger, inddrage et allerede udstedt pas samt at meddele et udrejseforbud kan desuden udgøre indgreb i retten til privat- og familieliv, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

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

---

<sup>3</sup> FN's Menneskerettighedskomité, generelle kommentar nr. 27: artikel 12 (bevægelsesfrihed), 2. november 1999, præmis 20, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>.

Højesteret har tidligere taget stilling til forholdsmæssigheden af begrænsninger i bevægelsesfriheden i medfør af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blandt andet ved dom af 1. juni 2012 i den såkaldte Karkavandi-sag (U.2012.2874H). Højesteret lagde i den forbindelse ved proportionalitetsvurderingen vægt på, at der var tale om et væsentligt indgreb i bevægelsesfriheden, den tidsmæssige udstrækning af indgrebet, grovheden af den begåede kriminalitet samt på oplysningerne om hans hidtidige adfærd og personlige forhold. Højesterets bekræftede i 2017 de nævnte kriterier (U.2017.1228H). Det må antages, at tilsvarende kriterier indgår i en vurdering af den tidsmæssige udstrækning af en afgørelse om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas samt meddelelse af udrejseforbud.

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

#### **5. OPRETHOLDELSE AF DEN GÆLDENDE ORDNING OM INDDRAGELSE AF ET ALLEREDE UDSTEDT PAS ELLER NÆGTELSE AF UDSTEDELSE AF PAS OG MEDDELELSE AF UDREJSEFORBUD**

Det foreslås med lovudkastet at ophæve udløbsbestemmelsen i den lov fra 2015, der indførte reglerne om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud med den konsekvens, at reglerne ikke ophæves den 1. marts 2020.

Fastholdelsen af bestemmelserne (ved at ophæve udløbsbestemmelsen) sker blandt andet på baggrund af en vurdering fra Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste (PET) af, at bestemmelserne har haft den ønskede effekt, således at en række personer som udgangspunkt er blevet i Danmark. Det er således Justitsministeriets vurdering, at bestemmelserne overordnet har virket efter hensigten.

Instituttet afgav høringsvar i forbindelse med reglernes indførelse i 2015 og havde en række bemærkninger og anbefalinger, som særligt omhandlede den omfattede personkreds, mistankekravet og muligheden for at få en afgørelse omgjort eller ophævet.<sup>4</sup> Da det

---

<sup>4</sup> Institut for Menneskerettigheder, høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven, og retsplejeloven (styrket indsats mod rekruttering til

foreslås at ophæve udløbsbestemmelsen i loven fra 2015, og da instituttets bemærkninger i al væsentlighed fortsat er relevante for dette lovudkast, vedlægges instituttets høringssvar af 6. december 2014.

Instituttet bemærkninger til reglernes indførelse i 2015 gør sig så meget desto mere gældende, når det foreslås at udvide den længst mulige udstrækning af en afgørelse i førstegangstilfælde fra op til 1 år (de nugældende regler) til op til 3 år (den foreslåede ændring).

#### **6. FORLÆNGELSE AF DEN TIDSMÆSSIGE UDSTRÆKNING AF EN AFGØRELSE OM AT NÆGTE UDSTEDELSE AF PAS ELLER INDDRAGE ET ALLEREDE UDSTEDT PAS OG MEDDELE ET UDREJSEFORBUD**

Det foreslås med lovudkastet (punkt 2.2.3), at den maksimale tidsmæssige udstrækning af en afgørelse truffet efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, ændres, så politiet kan fastsætte en varighed af en afgørelse om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas på op til 3 år.

Det foreslås endvidere, at varigheden af et eventuelt udrejseforbud fortsat skal knytte sig til varigheden af en afgørelse om inddragelse af pas eller nægtelse af udstedelse af pas truffet efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, med den konsekvens, at varigheden af et udrejseforbud foreslås ændret til en tidsmæssig udstrækning på op til 3 år.

Den foreslåede ordning begrundes med, at det skaber bedre mulighed for at differentiere mellem de enkelte sager og deres forskellige karakter, hvorved alvoren af de konkrete forhold, som begrunder afgørelsen, bedre vil kunne afspejles i den tidsmæssige udstrækning af afgørelsen.

Det fremgår endvidere af lovudkastet (punkt 2.2.2), at det er Justitsministeriets vurdering, at det i tilfælde, hvor der foreligger meget tungtvejende grunde, der begrunder pasinddragelsen m.v., vil være mere hensigtsmæssigt, at der i første omfang træffes en afgørelse med en længere tidsmæssig udstrækning end 1 år, fremfor at en afgørelse forlænges flere gange på det samme grundlag.

---

væbnede konflikter i udlandet m.v.), høringssvar af 6. december 2014, tilgængelig på:

[https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/147\\_b\\_pasloven\\_og\\_udlaendingeloven\\_styrket\\_indsats\\_mod\\_rekruttering\\_til\\_vaebnede\\_konflikter\\_i\\_udlandet\\_m\\_v\\_.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/147_b_pasloven_og_udlaendingeloven_styrket_indsats_mod_rekruttering_til_vaebnede_konflikter_i_udlandet_m_v_.pdf).

Udvidelsen af den maksimale længde af en afgørelse sker blandt andet på baggrund af en rapport om erfaringer med pasinddragelse m.v., som Justitsministeriet har udarbejdet, og som blev oversendt til Retsudvalget den 21. november 2019.<sup>5</sup>

I rapporten redegøres der for erfaringer med paslovens regler om inddragelse af pas, nægtelse af udstedelse af pas og meddelelse af udrejseforbud for personer, der mistænkes for i udlandet at ville deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære en fare for statens sikkerhed m.v.

Rapporten indeholder et afsnit om bestemmelsernes anvendelse i praksis, som gennemgår de 19 sager, hvor politiet indtil videre har anvendt bestemmelserne. Der har været truffet afgørelser over for 18 personer (2 af sagerne vedrører samme person).

Det fremgår overordnet af evalueringen, at der er flere sager, hvor politiet har truffet afgørelse om forlængelse af fristen (på 1 år) for inddragelse af pas eller nægtelse af forlængelse af pas samt forlængelse af et dertil knyttet udrejseforbud.

Der er i alt truffet afgørelse om forlængelse i 10 gange over for 7 personer. I 5 tilfælde er afgørelsen indtil videre forlænget en enkelt gang.

Der er således indtil videre alene 2 sager, hvor der er sket forlængelse 2 eller flere gange, dvs. hvor afgørelsen har haft virkning i 3 år eller mere. I de konkrete sager har afgørelsen indtil videre haft virkning i henholdsvis 3 og 4 år.

Der er i 3 sager sket forlængelse på baggrund af de samme omstændigheder, dvs. som forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

I 5 sager har afgørelsen indtil videre haft virkning i ca. 2 år. I 1 sag har afgørelsen haft virkning i 1 år og 6 måneder. Og i 9 sager har afgørelsen indtil videre haft virkning i 1 år.

Endelig er der 2 sager, hvor politiets afgørelse efterfølgende ved kendelse er blevet ophævet af domstolene.

---

<sup>5</sup> Rapport om erfaringer med pasinddragelse mv., Folketingets Retsudvalg, REU (Alm. del) bilag 98, 21. november 2019, tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/REU/bilag/98/index.htm>.

Der er – som evalueringen også viser – ikke noget til hinder for med de nugældende regler på årlig basis at vedblive at forlænge en afgørelse så lang tid, som det viser sig at være nødvendigt.

Som reglerne er i dag sikres det som minimum, at domstolene hvert år får lejlighed til at tage stilling til, om en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af udstedelse af pas kan forlænges.

Med forslaget om at udvide den maksimale tidsmæssige udstrækning til op til 3 år kan det betyde, at der vil gå længere tid mellem, at politiet forelægger afgørelsen om inddragelse eller nægtelse af udstedelse af pas for domstolene til fornyet prøvelse.

Det må principielt forholde sig sådan, at jo kortere tid den første afgørelse får virkning, jo mere betryggende vil det være for de berørte personers retssikkerhed, da en forlængelse af afgørelsen nødvendiggør, at sagen på ny vil skulle forelægges for retten, som foretager en fornyet vurdering.

Samtidig må det antages, at risikoen for krænkelse bliver større, når en afgørelse om nægtelse af udstedelse eller inddragelse af pas gives for en længere periode.

Det stiller under alle omstændigheder skærpede krav til, at politiet løbende skal holde øje med og sikre sig, at den tidsmæssige udstrækning af afgørelsen ikke medfører, at afgørelsen bliver uproportional.

I praksis må det antages, at det vil lægge et større ansvar over på de personer, som afgørelsen er rettet mod, til at gøre politikredsen opmærksom på, hvornår forholdene er ændret på en sådan måde, at afgørelsen ikke længere kan opretholdes.

- Instituttet anbefaler, at det forudsættes i udkastets 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 særlige tilfælde, at den tidsmæssige udstrækning af en afgørelse kan vare længere end 1 år.

## **7. EVALUERING AF REGLERNE**

Ved afgørelser om nægtelse af pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas og meddelelse af udrejseforbud gribes der ind i de berørte

personers menneskerettigheder, herunder retten til respekt for privat- og familielivet og retten til bevægelsesfrihed.

Sådanne afgørelser må anses for at være intensive over for borgeren, og det er derfor vigtigt, at anvendelsen af reglerne ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.

Det er samtidig vigtigt, at Folketinget holdes løbende orienteret om brugen af bestemmelserne i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne.

En evaluering i stil med den, som Justitsministeriet har udarbejdet til brug for dette lovudkast, er nyttig til at synliggøre reglernes anvendelse i praksis, og når der skal tages stilling til det eventuelle fremtidige behov for reglerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering af lovforslaget med henblik på at vurdere, om den praktiske udmøntning giver anledning til at revidere reglerne.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2019-270-0022.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER - MONITORERING