



Dato: 6. november 2014
Kontor: Sikkerhed og Forebyggelseskontoret
Sagsbeh: Rasmus Krogh Pedersen
Sagsnr.: 2014-1924-0138
Dok.: 1356288

UDKAST

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.)

§ 1

I lov om pas til danske statsborgere m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 900 af 8. september 2008, som ændret ved § 1 i lov nr. 613 af 14. juni 2011 og § 14 i lov nr. 622 af 12. juni 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Justitsministeren kan i forbindelse med henlæggelse af opgaver til politiet efter denne lov fastsætte regler om, hvilken myndighed inden for politiet der varetager de pågældende opgaver.«

2. I § 2, stk. 1, indsættes som nr. 4:

»4) når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.«

3. I § 2 indsættes efter stk. 1 som nye stykker:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

»Stk. 2. Politiet fastsætter en frist, der ikke kan overstige 1 år, for afgørelser om at nægte udstedelse af pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas efter stk. 1, nr. 4. Fristen kan dog forlænges med indtil 1 år ad gangen.

Stk. 3. Politiet kan under særlige omstændigheder udstede provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse efter stk. 1, nr. 4.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 4 og 5.

4. I § 2, stk. 3, der bliver stk. 5, indsættes efter »nr. 3«: »og 4«.

5. Efter § 2 a indsættes:

»§ 2 b. Politiet kan meddele en person, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, jf. § 2, stk. 1, nr. 4, forbud mod at udrejse i det tidsrum, der er fastsat efter § 2, stk. 2.

Stk. 2. Politiet kan under særlige omstændigheder skriftligt give tilladelse til, at en person, der er meddelt forbud efter stk. 1, kan foretage en specifik rejse.

Stk. 3. Spørgsmålet om ophævelse af et udrejseforbud i medfør af stk. 1 kan af den, som forbuddet retter sig mod, kræves forelagt retten til afgørelse. Politiet skal uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om udrejseforbuddet skal opretholdes eller ophæves.

Stk. 4. Begæring efter stk. 3 indbringes for den i retsplejelovens § 698 nævnte ret. I øvrigt finder ved sagens behandling reglerne i retsplejelovens 4. bog anvendelse med de fornødne lempelser.«

6. § 5, stk. 1, affattes således:

»Overtrædelse af et udrejseforbud meddelt efter § 2 b, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. I øvrigt straffes overtrædelse af denne lov eller forskrifter, der udfærdiges efter loven, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.«

7. I § 5, stk. 2, indsættes efter »straf«: »som i stk. 1, 2. pkt.«.

§ 2

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, foretages følgende ændringer:

1. I § 10, stk. 3, 1. pkt., indsættes efter »eller § 25,«: »eller som har et indrejseforbud, jf. § 32, stk. 11, i forbindelse med bortfald efter § 21 b,«.

2. I § 10, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »jf. § 32, stk. 1«: »og 11«.

3. I § 14 a, stk. 2, indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:

»5) udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet i medfør af § 21 b,«.
Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

4. Efter § 21 a indsættes som nyt kapitel:

»Kapitel 3 a

Bortfald af opholdstilladelse og opholdsret af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed

§ 21 b. 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 deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, medmindre bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. For udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, kan bortfald af opholdsret kun ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

Stk. 2. Det kan efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal anses for bortfaldet efter stk. 1, hvis udlændingen godtgør, at opholdet har eller har haft et anerkendelsesværdigt formål.

Stk. 3. Hvis der foreligger oplysninger om, at en udlænding kan have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vejleder Udlændingestyrelsen udlændingen om reglerne om bortfald efter stk. 1.«

5. I § 32 indsættes som *stk. 11*:

»*Stk. 11.* En udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter § 21 b, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet meddeles for bestandig og har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen eller, hvis udlændingen opholder sig uden for landet, fra tidspunktet for konstateringen af, at udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet.«

6. I § 34, stk. 4, indsættes efter »jf. § 32, stk. 1,«: »eller § 21 b,«.

7. I § 34 a, stk. 1, indsættes efter »jf. § 32, stk. 1,«: »eller § 21 b,«.

8. I § 42 a, stk. 8, 3. pkt., ændres »eller dømt for strafbart forhold begået her i landet« til: », dømt for strafbart forhold begået her i landet eller meddelt bortfald af en opholdstilladelse efter § 21 b,«.

9. I § 42 a, stk. 9, 1. pkt., indsættes efter »jf. § 32, stk. 1,«: »eller § 21 b,«.

10. I § 42 k, stk. 2, indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:

»5) udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet i medfør af § 21 b,«.
Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

11. I § 42 l, stk. 2, indsættes efter nr. 3 som nyt nummer:

»4) udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet i medfør af § 21 b,«.
Nr. 4 og 5 bliver herefter nr. 5 og 6.

12. I § 46, stk. 2, 1. pkt., indsættes efter »§ 9 a og §§ 9 i-9 n,«: »bortset fra afgørelser om bortfald efter § 21 b,«.

13. I § 52, stk. 1, indsættes efter nr. 2 som nyt nummer:

»3) bortfald efter § 21 b, hvis udlændingen er:

- a) statsborger i et andet nordisk land og har fast bopæl her i landet eller
- b) er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2.«

Nr. 3 og 4 bliver herefter til nr. 4 og 5.

14. I § 52 b, stk. 1, indsættes som nr. 12:

»12) Afgørelser efter § 21 b, medmindre udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2. «

15. I § 53 a, stk. 1, indsættes som nr. 6:

»6) Afgørelser efter § 21 b, hvis udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a.«

16. I § 58 g, *stk. 1*, indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:

»5) udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet i medfør af § 21 b,«

Nr. 5 og 6 bliver herefter til nr. 6 og 7.

§ 3

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013, som ændret bl.a. ved § 7 i lov nr. 403 af 28. april 2014 og senest ved § 3 i lov nr. 739 af 25. juni 2014, foretages følgende ændring:

1. I § 781, *stk. 3, nr. 1*, ændres »stk. 2« til: »stk. 1«.

§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. marts 2015.

Stk. 2. Udlændingelovens § 21 b, *stk. 1*, som affattet ved denne lovs § 2, nr. 4, finder alene anvendelse, hvis de forhold, der begrunder bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret, indtræder efter lovens ikrafttræden.

§ 5

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Stk. 2. Lovforslagets § 1 og 2 kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning.....	8
1.1. Nærmere om baggrunden for lovforslaget	9
1.2. Lovforslagets hovedelementer.....	11
2. Nægtelse af pasudstedelse, pasinddragelse og udrejseforbud	13
2.1. Gældende ret.....	13
2.2. Udenlandsk ret.....	16
2.2.1. Sverige.....	16
2.2.2. Norge.....	16
2.2.3. Tyskland	17
2.2.4. Storbritannien.....	18
2.2.5. Nederlandene	19
2.3. Justitsministeriets overvejelser	20
2.3.1. Betingelser for at nægte udstedelse af et pas, inddragelse af et allerede udstedt pas og meddelelse af udrejseforbud	20
2.3.2. Tidsmæssig udstrækning af en afgørelse om at nægte udstedelse af pas, inddragelse af et allerede udstedt pas eller et udrejseforbud.....	26
2.3.3. Provisorisk pas og tilladelse til specifikke rejser.....	27
2.3.4. Politiets behandling af sager om at nægte udstedelse af et pas, inddragelse af et allerede udstedt pas og meddelelse af udrejseforbud	28
2.3.5. Domstolsprøvelse.....	34
2.3.6. Sanktion.....	35
3. Bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed	36
3.1. Gældende ret.....	36
3.1.1. Bortfald af opholdstilladelse.....	36
3.1.2. Inddragelse af opholdstilladelse.....	37
3.1.3. Udvisning efter udlændingelovens § 25	40
3.2. Justitsministeriets overvejelser	41
3.2.1. Bortfald.....	41
3.2.2. Dispensation for bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret.....	47
3.2.3. Advarsel om opholdsretlige konsekvenser	48
3.2.4. Indrejseforbud og udelukkelse.....	49

3.2.5. Indberetning af udlændinge som uønskede til Schengeninformationssystemet	51
3.2.6. Klageregler	52
3.2.7. Opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold mv.....	55
4. Samling af visse af politiets opgaver efter pasloven i opgavefællesskaber	55
4.1. Gældende ret.....	55
4.2. Justitsministeriets overvejelser	57
4.2.1. Politiets varetagelse af opgaver inden for paslovens område..	57
4.2.2 Lovforslagets udformning	57
4.3. Klageadgang	59
5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	59
5.1 Ændring af pasloven	59
5.2 Ændring af udlændingeloven	62
6. Forholdet til EU-retten	63
7. Økonomiske konsekvenser for det offentlige.....	66
8. Administrative konsekvenser for det offentlige.....	66
9. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	66
10. Administrative konsekvenser for borgerne	66
11. Miljømæssige konsekvenser	67
13. Sammenfattende skema	67

1. Indledning

Regeringen offentliggjorde den 19. september 2014 en ny handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. Handlingsplanen indeholder en række konkrete tiltag, som skal styrke indsatsen på området.

Handlingsplanen adresserer bl.a. udviklingen med de såkaldte *foreign fighters*, der rejser fra Danmark til udlandet for at tilslutte sig militante oprørsbevægelser og deltage i væbnet kamp. Konflikten i Syrien og Irak er det seneste og et af de mest markante eksempler på denne udvikling, men konfliktområder i bl.a. Afghanistan, Somalia og Tjetjenien har også tiltrukket personer fra Danmark.

Med henblik på at imødegå denne udvikling fremgår det af handlingsplanen, at der bl.a. skal ”fremsættes lovforslag om ændring af pasloven, der bl.a. skaber adgang til at inddrage passet fra en person, som mistænkes for at ville udrejse for at deltage i en væbnet konflikt, ligesom der vil blive åbnet for, at politiet vil kunne udstede et udrejseforbud til sådanne personer.”

Det fremgår endvidere af handlingsplanen, at der skal ”fremsættes lovforslag om ændring af udlændingeloven, der bl.a. skal sikre, at det vil kunne få opholdsretlige konsekvenser for en herboende udlænding, hvis den pågældende udrejser for at deltage i en væbnet konflikt.”.

Med dette lovforslag udmøntes disse dele af regeringens handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme.

Det bemærkes, at selv om baggrunden for lovforslaget er den aktuelle konflikt i Syrien og Irak, skal forslaget ses i en bredere sammenhæng. Lovforslaget vil således også give politiet mulighed for i andre tilfælde end i forhold til Syrien og Irak at forhindre en person i at udrejse, hvis der er grund til at tro, at den pågældende andre steder (end Syrien og Irak) vil deltage i aktiviteter, der kan medføre eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Endvidere etableres med lovforslaget et lovmæssigt grundlag for at samle visse af politiets sager inden for pasområdet i de såkaldte opgavefællesskaber, jf. herved lov nr. 736 af 25. juni 2014. Dette har til formål at opnå effektiviseringsgevinster gennem centralisering af sagsbehandlingen, at

højne kvaliteten af sagsbehandlingen og at understøtte ensartetheden i opgavevaretagelsen.

1.1. Nærmere om baggrunden for lovforslaget

1.1.1. Center for Terroranalyse (CTA), der organisatorisk er en del af Politiets Efterretningstjeneste (PET), vurderer i en analyse af terrortruslen mod Danmark af 24. januar 2014, at konflikten i Syrien i særlig grad påvirker truslen mod Danmark.

Konflikten i Syrien har siden spredt sig til dele af Irak, således at der nu er tale om ét samlet konfliktområde.

I en analyse af 26. juni 2014 af terrortruslen fra personer udrejst fra Danmark til Syrien, vurderer CTA, at antallet af udrejste fra Danmark til konflikten i Syrien overstiger 100 personer, og at konflikten fortsat tiltrækker personer fra militante islamistiske miljøer i Danmark. Blandt de udrejste er både danske statsborgere og herboende udlændinge.

Der ses en stigende tendens til, at kvinder engagerer sig i konflikten i Syrien, herunder ved at rejse til Syrien. CTA vurderer, at hovedparten af kvinderne rejser ud for at tilslutte sig deres mænd. Nogle af kvinderne rejser ud sammen med deres børn.

1.1.2. Der er ikke tale om et nyt fænomen, men antallet af udrejsende og hastigheden, hvormed de udrejser, er hidtil uset. Udviklingen er bekymrende, fordi ophold i et konfliktområde blandt militante oprørsgrupper indebærer en række risici for både de udrejsende og det danske samfund.

CTA vurderer således, at hovedparten af de udrejste fra Danmark kæmper sammen med militante islamistiske grupper i Syrien, og at nogle af de udrejste kæmper med gruppen Islamisk Stat (IS) i Irak.

CTA vurderer endvidere, at et betydeligt antal personer, som er udrejst fra Danmark til Syrien, har opnået konkrete, militære færdigheder som følge af deres træning og deltagelse i kamphandlinger, og at denne kapacitet kan anvendes til at gennemføre et terrorangreb i Danmark. Samtidig øger træningen i en kampzone risikoen for, at et angreb kan planlægges og udføres hurtigt og med større effekt.

CTA vurderer desuden, at de kvinder, der er udrejst til Syrien, primært passer på familierne og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de mænd, der kæmper.

CTA vurderer også, at flere af de udrejste, der har opholdt sig hos militante islamistiske grupper, kan have overværet grov vold og brutale drab, og at dette kan bidrage til en stærk radikaliserings, forråelse og voldsparathed.

CTA vurderer herudover, at hjemvendte fra konfliktzoner, der har kamperfaring og forbindelser til militante ekstremistiske grupper, kan opnå en særlig status i ekstremistiske miljøer, herunder voldelige ekstremistiske miljøer i Danmark, hvilket både risikerer at medvirke til at fremme radikaliserings, fastholde personer i miljøerne og rekruttere nye personer til at deltage i væbnede konflikter i udlandet.

Endelig vurderer CTA, at udrejste, der returnerer til kriminelle miljøer, kan bidrage til at øge radikaliserings og voldsparatheden samt kapaciteten til at begå vold i disse miljøer.

Samlet set vurderer CTA, at kombinationen af opnåede færdigheder blandt udrejste sammenholdt med sympatien for den globale, militante islamistiske ideologi kan øge terrortruslen mod Danmark.

1.1.3. Udviklingen i andre lande understreger også, at hjemvendte fra udenlandske konfliktområder kan udgøre en sikkerhedsrisiko. I flere europæiske lande er der således blevet anholdt personer, som har opholdt sig i konfliktområdet i Syrien og Irak, og som mistænkes for at planlægge terrorangreb mod mål i Vesten.

Det kan i den forbindelse fremhæves, at den person, der er blevet anholdt efter angrebet på det jødiske museum i Bruxelles den 24. maj 2014, hvor fire personer blev dræbt, havde opholdt sig i Syrien forud for angrebet, og at der – ifølge CTA's analyse af 26. juni 2014 – er indikationer på, at den pågældende er tilhænger af IS.

1.1.4. Der er således klare holdepunkter for at antage, at personer, der deltager i væbnede konflikter i udlandet, som dem der for tiden ses i Syrien og Irak, udsættes for en påvirkning, der kan øge både deres evne og vilje til at begå alvorlige strafbare forhold i Danmark, og dermed at de kan inddebære en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andres sikkerhed. Den øgede risiko kan dels bestå i, at de pågældende selv

begår alvorlige kriminelle handlinger, dels i at de påvirker andre til at gøre det.

Bl.a. af denne grund prioriterer regeringen indsatsen mod disse personer højt. Der er tale om en bredspektret indsats, som løbende tilpasses for bedst muligt at kunne imødegå udfordringerne på området.

1.1.5. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har det primære ansvar for den tidlige, forebyggende indsats mod radikaliserings og ekstremisme, mens Justitsministeriet har det primære ansvar for den øvrige forebyggende indsats og for den effektive retshåndhævelse.

1.1.6. Inden for Justitsministeriets område varetages indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme navnlig af PET, der har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund. Efterretningstjenesten skal gennem sin virksomhed skabe grundlag for, at bl.a. voldelige ekstremistiske trusler kan identificeres og håndteres så tidligt og effektivt som muligt.

PET anvender en række forskellige tiltag i relation til de personer, der deltager eller har deltaget i væbnede kamphandlinger i Syrien. I den forbindelse vurderer efterretningstjenesten løbende, om der er grundlag for at rejse sigtelse mod disse personer. Efterretningstjenesten vurderer endvidere løbende, om der er grundlag for administrativt at udvise personerne efter udlændingelovens regler.

PET har også fokus på forebyggende foranstaltninger, der bl.a. kan mindske motivationen til at udrejse. Efterretningstjenesten afholder f.eks. i visse tilfælde præventive samtaler med personer, der befinder sig i en tidlig fase af radikaliseringsprocessen eller som færdes i ekstremistiske miljøer. Endvidere forsøger efterretningstjenesten bl.a. gennem SSP-samarbejdet at gøre de unge klart, hvad de risikerer at udsætte sig selv og deres nærmeste for, hvis de tilslutter sig kampene i f.eks. Syrien.

1.2. Lovforslagets hovedelementer

1.2.1. Med dette lovforslag vil indsatsen mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet mv. blive styrket yderligere.

Med den foreslåede ændring af *lov om pas til danske statsborgere m.v.* (pasloven) lægges der op til at give politiet beføjelse til at nægte udstedelse af pas til danske statsborgere eller at inddrage et allerede udstedt pas i et nærmere bestemt tidsrum, når der er grund til at antage, at den pågældende vil udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Inddragelse af pas forventes ikke i alle tilfælde at være tilstrækkeligt til at forhindre en person i at udrejse. Det foreslås derfor endvidere at give politiet beføjelse til at supplere en afgørelse om f.eks. pasinddragelse med et såkaldt udrejseforbud, hvorved en person forbydes at forlade Danmark i et nærmere bestemt tidsrum. Det foreslås, at overtrædelse af et udrejseforbud skal kunne straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Med henblik på at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser foreslås det i tilknytning til ovenstående mulighed for at meddele udrejseforbud at give politiet mulighed for i særlige tilfælde at tillade udrejse til specifikke rejser. Det foreslås også at lade politiets afgørelser efter de foreslåede bestemmelser være omfattet af den samme adgang til domstolsprøvelse, som gælder for politiets øvrige afgørelser om pasinddragelse mv. efter pasloven.

Endelig lægges der med ændringen af pasloven op til at etablere et lovgivningsmæssigt grundlag for at samle visse af politiets sager inden for pasområdet i såkaldte opgavefællesskaber, jf. herved lov nr. 736 af 25. juni 2014. Samlingen af visse af politiets opgaver i opgavefællesskaber har til formål at opnå effektiviseringsgevinster gennem en centralisering af sagsbehandlingen, at højne kvaliteten af sagsbehandlingen og at understøtte ensartetheden i opgavevaretagelsen. Det foreslås således, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i pasloven, der giver justitsministeren adgang til at fastsætte regler om, hvilken myndighed inden for politiet der skal varetage politiets opgaver.

1.2.2. Med den foreslåede ændring af *udlændingeloven* lægges der op til at 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 deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Som led i den forebyggende indsats, skal Udlændingestyrelsen vejlede en udlænding om reglerne om bortfald, hvis der foreligger oplysninger om, at udlændingen kan have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i sådanne aktiviteter. Hermed sikres det, at udlændingen advares om, at det kan have alvorlige opholdsretlige konsekvenser, hvis den pågældende udrejser for at deltage i en væbnet konflikt eller lignende, og forslaget skal således ses i sammenhæng med de øvrige radikaliseringsforebyggende initiativer, som regeringen har iværksat for at styrke indsatsen imod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet.

1.2.3. Lovforslaget skal ses i lyset af, at der også internationalt er fokus på at styrke indsatsen over for personer, der vender hjem efter at have deltaget i kampene i Syrien og Irak.

I den sammenhæng kan fremhæves FN's sikkerhedsrådsresolution 2178 af 24. september 2014 om såkaldte Foreign Terrorist Fighters (FTF). Det overordnede formål med resolutionen er at kriminalisere såkaldte FTF samt at pålægge stater at forebygge og forhindre rekruttering, finansiering og støtte til FTF i bred forstand. Resolutionen baserer sig – og bygger videre på – tidligere anti-terrorresolutioner, særligt resolution 1373 om rekruttering og terrorfinansiering, og pålægger medlemsstaterne at etablere national jurisdiktion til at retsforfølge FTF, der enten er statsborgere eller opholder sig på vedkommende stats territorium. Staterne underlægges endvidere klare forpligtelser i form af styrket rejse- og grænsekontrol specifikt med henblik på at fratage FTF deres rejsemuligheder samt at styrke den generelle informationsudveksling landene imellem.

1.2.4. Justitsministeriet har i øvrigt med kommissorium af 8. oktober 2014 anmodet Straffelovrådet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området. Dette arbejde i Straffelovrådet er ligeledes igangsat som opfølgning på handlingsplanen om forebyggelse af radikalisering og ekstremisme (september 2014).

2. Nægtelse af pasudstedelse, pasinddragelse og udrejseforbud

2.1. Gældende ret

2.2.1. Pasloven – lovbekendtgørelse nr. 900 af 8. september 2008 med senere ændringer – indeholder bestemmelser, der i visse tilfælde giver politi-

et mulighed for at nægte at udstede pas til en dansk statsborger eller at inddrage et allerede udstedt pas.

Efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1, kan politiet nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når der er rejst sigtelse mod den pågældende for et strafbart forhold, som kan antages at medføre frihedsstraf, og der på grund af sagens beskaffenhed eller den sigtedes forhold er føje til at antage, at han vil unddrage sig ansvaret ved udrejse af landet eller forbliven i udlandet.

Efter § 2, stk. 1, nr. 2, kan politiet nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når den pågældende er idømt frihedsstraf, som ikke er afsonet, eller er pålagt bødestraf eller konfiskation, som ikke er erlagt, eller for hvilken sikkerhed ikke foreligger, og der på grund af sagens beskaffenhed eller den sigtedes forhold er føje til at antage, at han vil unddrage sig ansvaret ved udrejse af landet eller forbliven i udlandet.

Efter § 2, stk. 1, nr. 3, kan politiet nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når den pågældendes udrejse ville stride imod bestemmelser i lovgivningen, der har til formål at sikre en persons tilstedeværelse her i landet, indtil han har opfyldt ham påhvilende forpligtelser over for det offentlige eller over for private.

Politiets afgørelser efter paslovens § 2, stk. 1, kan påklages til Rigspolitiet, jf. § 27, stk. 1, i pasbekendtgørelsen. Rigspolitiets afgørelser efter § 27, stk. 1, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. stk. 2.

2.1.2. Det følger af paslovens § 2, stk. 2, at spørgsmålet om ophævelse af politiets afgørelser efter lovens § 2, stk. 1, kan kræves forelagt retten af den, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget. Politiet skal i så fald uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om politiets bestemmelser skal opretholdes eller opheves. Opholder vedkommende sig i udlandet, skal politiet, inden passet inddrages, søge rettens godkendelse af den trufne bestemmelse.

Spørgsmålet om værneting i sager efter § 2, stk. 2, reguleres af § 2, stk. 3. Efter denne bestemmelse skal begæringen i de i stk. 1, nr. 1, omhandlede tilfælde indbringes for den ret, som har kompetence til at træffe beslutning om fængsling i medfør af retsplejelovens § 694. I de i § 2, stk. 1, nr. 2, omhandlede tilfælde indbringes begæringen for den ret, som har afsagt

som i straffesagen i første instans. I de i stk. 1, nr. 3, omhandlede tilfælde indbringes begæringen for den ret, der er nævnt i retsplejelovens § 698. Ved behandlingen af sådanne sager finder reglerne i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen anvendelse med de fornødne lempelser.

2.1.3. Konkursloven og retsplejeloven indeholder også regler om deponeering af et allerede udstedt pas og om udrejseforbud.

Efter konkurslovens § 101 må skyldneren ikke uden skifterettens tilladelse forlade landet, ligesom skifteretten kan tage skyldnerens pas i forvaring, hvis den finder grund til at frygte, at denne vil forlade landet.

Efter retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 6, kan retten, hvis betingelserne for anvendelse af varetægtsfængsling er til stede, men fængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, træffe afgørelse om, at den sigtede skal deponere sit pas og andre legitimationspapirer hos politiet. Retten kan endvidere træffe afgørelse om, at den sigtede skal overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted (nr. 2), eller at den sigtede skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter (nr. 5). Rettens afgørelser efter § 765, stk. 2, forudsætter sigtedes samtykke.

2.1.4. Politiet har tidligere haft adgang til at nægte udstedelse af pas til danske statsborgere eller inddrage et allerede udstedt pas med henblik på bl.a. at forebygge kriminalitet. Denne adgang fulgte af en kongelig anordning af 27. november 1946, hvorefter politiet kunne nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger samt inddrage et allerede udstedt pas, når der var grundet formodning om, at den pågældende havde til hensigt at udrejse for i udlandet at drive en forbryderisk virksomhed eller en virksomhed til skade for den danske stats interesser.

Den pågældende bestemmelse udgik ved lov nr. 233 af 7. juni 1952 om pas til danske statsborgere m.v., hvor politiets adgang til at nægte pasudstedelse og at inddrage et allerede udstedt pas overgik til pasloven. Af 1952-lovens forarbejder fremgår bl.a., at bestemmelsen udgik, idet der ikke fandtes at være praktisk trang til at have en sådan bestemmelse, jf. Rigsdagstidende 1951-52, Tillæg A, sp. 5275.

2.1.5. Efter pasbekendtgørelsens § 2 skal danske statsborgere ved udrejse fra og ankomst til landet være i besiddelse af pas. Overtrædelse af § 2 straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. pasbekendtgørelsens § 31, stk. 1. Øvrige overtrædelser af pasloven eller regler udstedt i medfør

heraf straffes ligeledes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. paslovens § 5, stk. 1.

2.2. Udenlandsk ret

2.2.1. Sverige

I svensk ret reguleres pasområdet i den svenske paslov (passlag), der indeholder flere bestemmelser, som giver myndighederne mulighed for at nægte udstedelse af pas til en svensk statsborger og inddrage et allerede udstedt pas.

Efter § 7 kan der bl.a. gives afslag på en ansøgning om udstedelse af pas, hvis pasansøgeren er anholdt, tilbageholdt eller meddelt udrejseforbud eller meldepligt, fordi der er en begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en forbrydelse, og der er grund til at tro, at den pågældende vil unddrage sig retsforfølgning. Der kan også gives afslag, hvis pasansøgeren er efterlyst til anholdelse, eller hvis pasansøgeren er idømt en fængselsstraf, som endnu ikke er afsonet, og der er grund til at tro, at den pågældende vil unddrage sig straffuldbyrdelse.

Efter § 12 kan et allerede udstedt pas bl.a. inddrages, hvis pasindehaveren er idømt en fængselsstraf, som endnu ikke er afsonet, og der er grund til at tro, at den pågældende vil unddrage sig straffuldbyrdelse. Et allerede udstedt pas kan også inddrages, hvis betingelserne for at nægte pasudstedelse, jf. § 7, var til stede, da passet blev udstedt, og fortsat er til stede.

Den svenske paslov indeholder ikke bestemmelser, der giver adgang til at nægte udstedelse af pas til en svensk statsborger eller inddragelse af et allerede udstedt pas af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, herunder fordi den pågældende har til hensigt at udrejse til et konfliktområde.

2.2.2. Norge

I norsk ret reguleres pasområdet i den norske paslov (passlov), som gælder for norske statsborgere. Loven indeholder flere bestemmelser, der giver myndighederne mulighed for at nægte udstedelse af pas og beslaglægge et allerede udstedt pas.

Efter § 5 kan pas bl.a. nægtes udstedt, hvis pasansøgeren er efterlyst, anholdt eller varetægtsfængslet, hvis en offentlig myndighed har truffet afgørelse om, at udrejse vil være ulovlig, eller hvis omstændighederne giver rimelig grund til at tro, at formålet med rejsen er ulovlig virksomhed. Det følger også af § 5, at pas ikke må nægtes udstedt, medmindre tungtvejende hensyn taler for dette.

Efter § 7 kan pasmyndigheden bl.a. beslaglægge et allerede udstedt pas, hvis der foreligger forhold som nævnt i § 5, hvis passets udseende eller indhold er ændret eller hvis passets er i en uvedkommendes besiddelse.

Reglerne i §§ 5 og 7 har ikke hidtil været benyttet i relation til personer, der udrejser til konfliktområdet i Syrien og Irak.

2.2.3. Tyskland

Reglerne om udstedelse af pas til tyske statsborgere findes i den tyske paslov (Paßgesetz), der indeholder flere bestemmelser, der giver myndighederne mulighed for at nægte udstedelse af pas, inddrage et allerede udstedt pas og meddele et udrejseforbud.

I Tyskland findes desuden såkaldte identitetskort, der tillige kan benyttes som rejselegitimation. Reglerne om udstedelse af identitetskort findes i loven om identitetskort (Personalausweisgesetz).

Efter paslovens § 7, stk. 1, kan myndighederne bl.a. nægte at udstede et pas, når der er rimelig grund til at antage, at pasansøgeren udgør en trussel mod Tysklands indre eller ydre sikkerhed eller andre væsentlige tyske interesser. Myndighederne kan bl.a. også nægte at udstede pas, hvis pasansøgeren vil forsøge at unddrage sig straffuldbyrdelse, lovpligtig underholdsbidrag eller skattepligt.

Det følger af § 7, stk. 2, at et pas ikke kan nægtes udstedt, hvis dette vil være uproportionalt, herunder navnlig hvis det vil være tilstrækkeligt at indskrænke passets geografiske gyldighedsområde eller gyldighedsperiode.

Efter § 8 kan et allerede udstedt pas eller identitetskort inddrages, hvis betingelserne i § 7, stk. 1, er til stede.

Det følger af § 6, stk. 7, i loven om identitetskort, at myndighederne i overensstemmelse med betingelserne i paslovens § 7, stk. 1, kan træffe afgørelse om, at et identitetskort ikke berettiger indehaveren til at forlade Tyskland.

Efter § 10, stk. 1, skal grænsemyndighederne forhindre en tysk statsborger i at udrejse, hvis der er truffet foranstaltninger over for den pågældende efter § 7, stk. 1. Myndighederne kan efter samme bestemmelse forbyde en tysk statsborger at forlade landet, hvis der er grund til at tro, at den pågældende opfylder betingelserne i § 7, stk. 1.

Efter § 10, stk. 2, kan grænsemyndighederne i særlige tilfælde tillade, at en person, over for hvem der er truffet afgørelse om udrejseforbud efter § 10, stk. 1, rejser ud af landet.

Overtrædelse af et udrejseforbud efter § 10, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. § 24, stk. 1, nr. 2. På samme måde straffes personer, der ind- eller udrejser af Tyskland uden et gyldigt pas eller identitetskort.

Reglerne om at nægte udstedelse af pas og identitetskort, inddrage et allerede udstedt pas og identitetskort og meddelelse af udrejseforbud er benyttet i relation til personer, som var mistænkt for at ville udrejse til konfliktområdet i Syrien og Irak. Der er tillige indledt retsforfølgning mod personer, som har overtrådt et udrejseforbud.

2.2.4. Storbritannien

Britisk ret indeholder ingen lovgivning om pas. Afgørelser om udstedelse af pas til britiske statsborgere træffes af den britiske indenrigsminister under udøvelse af det såkaldte royale prerogativ (Royal Prerogative), som er en særlig beføjelse for premierministeren eller andre ministre til at regulere visse områder uden egentlig lovhjemmel.

I henhold til det royale prerogativ kan der træffes afgørelse om at nægte udstedelse af pas eller annullere et allerede udstedt pas, hvis indenrigsministeren finder, at den pågældendes tidligere, nuværende eller påtænkte aktiviteter, såvel aktuelle som formodede, er så uønskelige, at udstedelse af eller fortsat besiddelse af pas vil være i strid med offentlighedens interesse.

Som eksempel på situationer, hvor fortsat besiddelse af et pas vil være i strid med offentlighedens interesse, kan nævnes britiske statsborgere, som

søger at skade Storbritannien eller dets allierede ved at udrejse på et britisk pas med henblik på eksempelvis at deltage i terrorismerelaterede aktiviteter eller andre alvorlige eller organiserede kriminelle aktiviteter. Et andet eksempel er personer, der har til hensigt at deltage i kamphandlinger, ekstremistiske aktiviteter eller terrortræning uden for Storbritannien, og som derefter vender tilbage til Storbritannien med en øget kapacitet, som de kan anvende til at udføre angreb i Storbritannien.

I medfør af Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act, Schedule 8, kan de britiske grænsemyndigheder bl.a. kræve annullerede pas tilbageleveret og foretage personundersøgelser med henblik på at beslaglægge annullerede pas. Efter samme lov straffes den, der undlader at tilbagelevere et annulleret pas uden en rimelig grund, med bøde og/eller fængsel indtil 6 måneder.

Det royale prerogativ er i flere tilfælde blevet benyttet til at annullere passet for britiske statsborgere, som var mistænkt for at ville udrejse til konfliktområdet i Syrien og Irak for at tilslutte sig kampene.

2.2.5. Nederlandene

I Nederlandene reguleres pasområdet i den nederlandske paslov (Paspoortwet).

Efter artikel 23 i pasloven kan justitsministeren afslå at udstede et pas eller erklære et allerede udstedt pas for ugyldigt, hvis der er begrundet formodning om, at den pågældende vil udføre handlinger uden for Nederlandene, der udgør en trussel for landets sikkerhed, andre vigtige interesser for landet, eller for sikkerheden i lande, der har gode relationer med Nederlandene.

Bestemmelsen i artikel 23 er i flere tilfælde benyttet i relation til personer, der er mistænkt for at ville udrejse til konfliktområdet i Syrien og Irak med henblik på at deltage i kamphandlingerne.

2.3. Justitsministeriets overvejelser

2.3.1. Betingelser for at nægte udstedelse af et pas, inddragelse af et allerede udstedt pas og meddelelse af udrejseforbud

2.3.1.1. Med lovforslaget lægges der op til at give politiet beføjelse til at nægte at udstede pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Der lægges desuden op til at give politiet beføjelse til at supplere en afgørelse om at nægte at udstede pas eller at inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse herom med et udrejseforbud, hvorved den pågældende forbydes at forlade Danmark i et nærmere bestemt tidsrum.

Der vil alene kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis der senest samtidig træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller at inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse herom. Der vil således ikke kunne træffes afgørelse om udrejseforbud i tilknytning til en afgørelse om f.eks. pasinddragelse efter paslovens øvrige bestemmelser.

Det forudsættes, at politiet som udgangspunkt også træffer afgørelse om udrejseforbud, når der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas.

Tiltagene har bl.a. til formål at søge at forhindre, at danske statsborgere rejser til konfliktområder i udlandet med henblik på at deltage i aktiviteter, hvorigennem deres evne eller vilje til f.eks. at begå alvorlige strafbare forhold, når de vender tilbage til Danmark, risikerer at blive øget.

Tiltaget tager bl.a. sigte på gruppen af personer, der rejser til et konfliktområde, som det man f.eks. for tiden oplever i Syrien, for at tilslutte sig en militant oprørsgruppe eller for på anden lignende måde at tage del i væbnede kamphandlinger, idet denne gruppe udgør en reel og betydelig trussel mod det danske samfund.

Tiltaget tilsigter at have en forebyggende karakter, idet det må forventes, at en nægtelse eller inddragelse af pas og udstedelse af et udrejseforbud over for en dansk statsborger, der overvejer at udrejse for at deltage i så-

danne aktiviteter, i et samspil med de øvrige radikaliseringsforebyggende initiativer, som regeringen har iværksat, vil kunne få den virkning, at den pågældende opgiver sin intention om at udrejse for at deltage i en væbnet konflikt. Samtidig vil overtrædelse af et udrejseforbud kunne straffes, jf. nærmere herom under pkt. 2.3.6.

2.3.1.2. Der er ved udformningen af mistankekravet (»grund til at antage«) ikke tilsigtet ændringer i forhold til det gældende mistankekrav efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1-3 (»føje til at antage«). Den ændrede ordlyd er således alene udtryk for en mere tidssvarende sprogbrug.

Det vil bero på et konkret skøn, der foretages af politiet, om der i den enkelte sag foreligger tilstrækkelige oplysninger til at opfylde mistankekravet. Politiets skøn vil kunne efterprøves af domstolene under en eventuel domstolsprøvelse, jf. pkt. 2.3.5.

Som eksempel på oplysninger, der i almindelig vil være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget (»grund til at antage«), kan nævnes 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 et andet eksempel på oplysninger, der i almindelighed vil være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget, kan nævnes oplysninger om, at en person opholder sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål. Også oplysninger om, at en person har opholdt sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål, vil efter omstændighederne kunne være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget.

Der kan i den forbindelse også henvises til Østre Landsrets kendelse af 2. maj 2007 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 2007, side 2296), hvor landsretten godkendte politiets afgørelse om at nægte at udlevere et pas efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1. Landsretten lagde ved afgørelsen bl.a. vægt på, at den pågældende, der var tiltalt for forsøg på terrorisme efter straffelovens § 114, stk. 1, jf. § 21, var født i Danmark af marokkanske forældre, talte dansk, engelsk og marokkansk, havde familie i Marokko, havde besøgt familie i Marokko næsten hver sommerferie og formodedes (også) at have marokkansk statsborgerskab. På denne baggrund fandt landsretten, at

der var føje til at antage, at tiltalte ville unddrage sig ansvaret ved at udrejse af landet eller forblive i udlandet.

2.3.1.3. Vurderingen af, om en persons formodede deltagelse i aktiviteter i udlandet kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vil ligeledes bero på et konkret skøn, der foretages af politiet.

Det vil i den forbindelse være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som en person forventes at deltage i i udlandet, i almindelighed må antages at påvirke den pågældende i sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Det er således ikke et krav, at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har til hensigt at begå et strafbart forhold i f.eks. Danmark eller at påvirke andre hertil.

Udtrykket »statens sikkerhed« omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Lovforslagets begreb »offentlig orden« omfatter andre alvorlige forbrydelser, som vil kunne bringe den offentlige orden i fare, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab, frihedsberøvelse, grov vold, ildspåsættelse eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer.

Lovforslagets begreb »andre staters sikkerhed« omfatter alvorlige forbrydelser begået i andre lande. Hensynet til at forebygge alvorlige forbrydelser i andre lande begået af en dansk statsborger vil således også kunne begrunde en afgørelse om pasinddragelse og udrejseforbud.

2.3.1.4. Som et eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes ophold i et område i udlandet, hvor der foregår væbnede konflikter. Det gælder navnlig i relation til personer, der tager aktivt del i kamphandlingerne. Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en sådan påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan eksempelvis

være tilfældet for personer, som opholder sig i en konfliktzone for at passe på familierne og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende.

Der vil således i almindelighed kunne træffes afgørelse efter de foreslåede bestemmelser, hvis der er grund til at tro, at en person vil udrejse for 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 uden et anerkendelsesværdigt formål.

Ikke enhver deltagelse i væbnede konflikter i udlandet risikerer nødvendigvis at udsætte de deltagende for påvirkning, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold, når de vender tilbage til Danmark. For personer, der deltager i væbnede konflikter som led i udsendelse for Forsvaret, kan der ikke antages at være en sådan generel påvirkningsrisiko. Det bemærkes i den forbindelse, at udsendte for Forsvaret bl.a. 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 der for personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker, i almindelighed ikke være en sådan påvirkningsrisiko. Heller ikke personer, der opholder sig i et konfliktområde som led i arbejdet for en anerkendt nødhjælpsorganisation, antages at blive udsat for en sådan påvirkningsrisiko, at de vil indebære en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Som et andet eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger, hvor deltagerne bl.a. trænes i militære færdigheder. Det bemærkes, at hvis der er konkrete omstændigheder, som peger på, at en person agter at rejse til udlandet for at lade sig træne til at begå terrorisme, vil der efter omstændighederne kunne ske anholdelse og varetægtsfængsling forud for udrejse for (forsøg på) overtrædelse af straffelovens § 114 d, stk. 3 (om terrortræning).

Også ophold hos en gruppe eller organisation, der driver organiseret kriminalitet, vil efter omstændighederne kunne indebære eller forøge risikoen

for den offentlige orden i form af en forøget risiko for at de pågældende vil begå alvorlige strafbare forhold, herunder drab, frihedsberøvelse eller ildspåsættelse, i Danmark med den konsekvens, at politiet vil kunne træffe afgørelse om f.eks. pasinddragelse og udrejseforbud efter de foreslåede bestemmelser.

Ovenstående eksempler er ikke udtryk for en udtømmende opremsning af tilfælde, hvor politiet vil kunne træffe afgørelse efter de foreslåede bestemmelser.

2.3.1.5. Der vil ikke kunne træffes afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud, hvis en sådan afgørelse er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Noget sådant vil efter omstændighederne kunne være tilfældet i situationer, hvor en afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud ville forhindre en person i at varetage sit arbejde. Der henvises til pkt. 2.3.3 nedenfor om provisorisk pas og tilladelse til specifikke rejser, til pkt. 5 om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og pkt. 6 om forholdet til EU-retten.

2.3.1.6. De oplysninger, hvorpå politiet må antages i praksis at basere afgørelser om f.eks. pasinddragelse og udrejseforbud efter de foreslåede bestemmelser, vil 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 kan nævnes, 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 bemærkes i den sammenhæng, at der kan være tilfælde, hvor PET vælger ikke at videregive sådanne oplysninger til politikredsene af hensyn til efterretningstjenestens videre efterforskning.

Som et andet eksempel kan nævnes, 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 for at deltage i

aktiviteter, der kan medføre en risiko for eksempelvis den offentlige sikkerhed.

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

Det bemærkes i den forbindelse, at på samme måde som en anonym kilderapport efter omstændighederne vil kunne begrunde, at der bl.a. foretages ransagning hos en mistænkt efter retsplejelovens regler herom, vil også en anonym kilderapport efter omstændighederne kunne begrunde, at der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4, jf. lovforslagets § 1, nr. 2. Det vil i den forbindelse være afgørende, at der af kilderapporten 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 kilden troværdig.

Af hensyn til at beskytte PET's arbejdsmetoder er det i øvrigt ikke muligt udtømmende at angive de tilfælde, hvor efterretningstjenesten vil kunne videregive oplysninger til politiet i denne type sager. Det er heller ikke muligt at angive udtømmende, hvilken type oplysninger, der vil kunne være tale om.

2.3.1.7. Det må 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. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis oplysningerne stammer fra udenlandske partnere eller kilder, hvis identitet vil kunne blive kompromitteret, idet sådanne oplysninger som udgangspunkt ikke vil kunne fremlægges under en eventuel retssag om prøvelse af politiets afgørelse. I sådanne tilfælde vil der ikke blive truffet afgørelse om at nægte at udstede pas, inddrage et allerede udstedt pas eller at meddele udrejseforbud på baggrund af sådanne oplysninger.

2.3.1.8. Oplysninger om, at en person er udrejst i strid med et udrejseforbud, må ligeledes forventes i vidt omfang at stamme fra PET, der som led i tjenestens opvaretagelse naturligt beskæftiger sig med personer, der f.eks. deltager i væbnede konflikter i udlandet. Det vil således ofte være PET,

som vil kunne videregive oplysninger om, at en given person ses at have været udrejst til et givent område i en given periode.

Sådanne oplysninger vil imidlertid også kunne stamme fra grænsemyndighederne i Danmark eller et andet Schengenland. Der vil således ske indberetning om personer, hvis pas inddrages, i de relevante databaser, herunder Schengeninformationssystemet (SIS II) og Interpols database for stjålne, ulovligt handlede, mistede eller ugyldiggjorte rejsedokumenter, med henblik på at sikre en mere effektiv ind- og udrejsekontrol. Om adgangen til at foretage opslag i nationale og europæiske databaser i forhold til personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten, kan der henvises til afsnit 2.3.4.3 nedenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at der pågår drøftelser i EU om bl.a. at ændre Schengengrænsekodekset med henblik på bl.a. at styrke grænsekontrollen ved EU's ydre grænser. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.4.3

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 2 og 5.

2.3.2. Tidsmæssig udstrækning af en afgørelse om at nægte udstedelse af pas, inddragelse af et allerede udstedt pas eller et udrejseforbud

En afgørelse om at nægte at udstede et pas til en dansk statsborger, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud er et indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed.

Justitsministeriet finder det derfor afgørende, at en sådan afgørelse ikke har en videre tidsmæssig udstrækning, end hvad der skønnes nødvendigt for at forhindre den pågældende i at udrejse.

Der lægges med lovforslaget op til, at politiet i hvert enkelt tilfælde skal fastsætte en frist for varigheden af f.eks. en pasinddragelse på maksimalt 1 år, dog således at fristen kan forlænges med op til 1 år ad gangen, hvis der fortsat er grundlag for at tro, at den pågældende ellers vil udrejse.

Det forudsættes i den forbindelse, at fristen i første omgang som udgangspunkt vil blive fastsat til 1 år, henset til at det må anses for tvivlsomt, om den pågældendes ønske om og vilje til at udrejse permanent vil kunne ændres inden for en kortere tidsperiode. Ved en eventuel forlængelse af fristen kan der derimod være grund til at overveje at fastsætte en kortere frist. Dette vil afhænge af de konkrete omstændigheder i sagerne.

Det forudsættes i den forbindelse endvidere, at politiet af egen drift eller efter opfordring fra den, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, genoptager en sag, hvis den pågældendes forhold ændrer sig væsentligt under virkningsperioden.

Som anført under pkt. 2.3.1.1 vil politiet alene kunne meddele et udrejseforbud, hvis der senest samtidig træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse herom. Justitsministeriet foreslår på den baggrund, at et eventuelt udrejseforbud får samme varighed som en afgørelse om at nægte at udstede eller inddrage et allerede udstedt pas.

Fristen for politiets afgørelser om at nægte at udstede pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele udrejseforbud regnes fra den dag, hvor afgørelsen er truffet.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3 og 5.

2.3.3. Provisorisk pas og tilladelse til specifikke rejser

En afgørelse om at nægte at udstede et pas til en dansk statsborger, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud kan gribe ind i bl.a. den pågældendes ret til familieliv, uddannelse eller arbejde, jf. pkt. 5, samt i den pågældendes ret til fri bevægelighed efter EU-retten, pkt. 6.

Justitsministeriet finder det derfor afgørende, at der skabes mulighed for konkret at dispensere fra en sådan afgørelse, hvis tungtvejende hensyn til eksempelvis den pågældendes ret til familieliv taler for dette.

Det foreslås på den baggrund at indføre en bestemmelse, hvorefter politiet under særlige omstændigheder kan udstede et provisorisk – dvs. midlertidigt – pas til en person, som er blevet nægtet pasudstedelse eller har fået inddraget sit pas efter den foreslåede bestemmelse herom.

Det foreslås endvidere, at politiet under særlige omstændigheder skriftligt kan give tilladelse til, at en person, der er meddelt udrejseforbud, kan foretage en specifik rejse.

Med »særlige omstændigheder« skal i begge bestemmelser bl.a. forstås tilfælde, hvor afgørende familiemæssige hensyn taler for, at den pågældende bør have adgang til at foretage en specifik rejse ud af landet. Det vil ek-

sempelvis kunne være tilfældet, hvis der opstår dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem.

Der vil efter omstændighederne også kunne gives tilladelse til, at en person foretager en specifik rejse som led i sit arbejde, hvis det vil medføre betydelig ulempe eller økonomisk tab for den pågældende eller dennes arbejdsgiver, såfremt rejsen ikke kan gennemføres.

Eksemplerne ovenfor er ikke udtryk for en udtømmende opremsning af tilfælde, hvor konkrete hensyn kan tale med afgørende vægt for at tillade den pågældende at foretage en specifik rejse, og hvor det derfor vil være berettiget at udstede et provisorisk pas til brug for rejsen.

Det forudsættes, at en person, over for hvem der er truffet afgørelse om at nægte udstedelse af pas, eller hvis pas er inddraget, selv skal søge tilladelse til at få udstedt et provisorisk pas, og at den pågældende i den forbindelse skal dokumentere, at betingelserne herfor er opfyldt.

De almindelige regler i pasbekendtgørelsen om udstedelse af provisorisk pas vil også gælde for udstedelse af provisorisk pas efter den foreslåede bestemmelse. Det indebærer bl.a., at det provisoriske pas kun gives for det tidsrum, som er påkrævet af hensyn til rejsens varighed, jf. pasbekendtgørelsens § 24, stk. 2.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3 og 5.

2.3.4. Politiets behandling af sager om at nægte udstedelse af et pas, inddragelse af et allerede udstedt pas og meddelelse af udrejseforbud

2.3.4.1. Politiets sagsbehandling

2.3.4.1.1. En beslutning om at nægte udstedelse af pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at meddele et udrejseforbud vil være en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Behandlingen af sådanne sager vil således skulle ske i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en part i en sag gøres bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og have lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, når det må antages, at parten ikke er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af disse oplysninger.

Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende, og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, kan partshøring undlades, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse. Bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysningerne og på den anden side vedkommende private eller offentlige interesse i en hurtig afgørelse. Også sagens karakter kan indgå i vurderingen.

En myndighed vil i almindelighed kunne gennemføre partshøring efter § 19 såvel mundtligt som skriftligt, men partshøringen må dog altid gennemføres på en måde og under vilkår, der giver parten en rimelig mulighed for at varetage sine interesser under sagen.

2.3.4.1.2. Der må formodes at være en ikke ubetydelig risiko for, at formålet med at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud i de fleste tilfælde ville forspildes, hvis den pågældende, inden der træffes afgørelse herom, bliver skriftligt gjort bekendt med, at den pågældende mistænkes for at have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, og at der er rejst en sag om f.eks. at inddrage den pågældendes pas og meddele vedkommende et udrejseforbud.

En afgørelse om at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud vil sædvanligvis ikke være af en sådan karakter, at mundtlig partshøring er udelukket, og de oplysninger, der vil skulle partshøres over, vil som oftest være enkle, faktiske oplysninger, som den pågældende i forvejen er bekendt med.

De hensyn, der ligger til grund for en afgørelse om at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud, vil i langt de fleste sager tale for, at afgørelsen meddeles mundtligt og personligt over for den pågældende.

Afgørelsen om, hvorvidt der er grundlag for at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud, vil således kunne træffes og meddeles i umiddelbar forlængelse af den mundtlige

partshøring. I visse tilfælde vil de oplysninger, som fremkommer under partshøringen imidlertid nødvendiggøre en yderligere sagsbehandling.

2.3.4.1.3. For at sikre, at der kan træffes en mundtlig afgørelse i umiddelbar forlængelse af, at den pågældende er blevet gjort bekendt med myndighedernes mistanke, vil det være nødvendigt, at myndighederne opsøger den pågældende på vedkommendes opholdssted.

Politiets afgørelse om at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud vil imidlertid naturligvis også kunne træffes skriftligt.

Under alle omstændigheder vil afgørelser, der er meddelt mundtligt, hurtigst muligt blive bekræftet skriftligt.

Ved mundtlig afgørelse om at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud skal det nærmere indhold af afgørelsen præciseres over for den, afgørelsen angår.

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en skriftlig begrundelse, hvis afgørelsen ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold. På samme måde bør en mundtlig afgørelse være ledsaget af en mundtlig begrundelse.

Efter forvaltningslovens § 24 skal en begrundelse dels indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, dels angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Det skal således i begrundelsen for en afgørelse om at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud præciseres, hvilke oplysninger der ligger til grund for afgørelsen, herunder hvorfor der er grund til at tro, at den pågældende vil udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Det forudsættes i den forbindelse, at politiet i overensstemmelse med den almindelige vejledningspligt for offentlige myndigheder, der er fastsat forvaltningslovens § 7, stk. 1, vejleder den pågældende om mulighederne for at søge tilladelse til at foretage specifikke rejser.

Efter forvaltningslovens § 25 skal skriftligt meddelte afgørelser være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, hvis der er mulighed for at klage over den pågældende afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed.

Forvaltningslovens § 25 gælder alene skriftlige afgørelser, men det følger af den almindelige vejledningspligt for offentlige myndigheder, der er fastsat i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at en mundtligt meddelt afgørelse skal ledsages af en mundtlig meddelt klagevejledning. Det forudsættes derfor, at mundtligt meddelt afgørelse om at nægte at udstede et pas, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud ledsages af en mundtligt meddelt klagevejledning. Som nævnt vil afgørelser, der er meddelt mundtligt, i øvrigt hurtigst muligt blive bekræftet skriftligt.

2.3.4.1.4. De stedlige politidirektørers afgørelser efter pasloven kan påklages til Rigspolitiet, jf. § 27, stk. 1, i pasbekendtgørelsen. Rigspolitiet afgørelser efter § 27, stk. 1, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. stk. 2.

Denne ordning foreslås ikke ændret med lovforslaget, og de stedlige politidirektørers afgørelser efter de foreslåede bestemmelser vil således også kunne påklages til Rigspolitiet.

I øvrigt vil de stedlige politidirektørers afgørelser om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud kunne indbringes for domstolene, jf. nærmere herom under pkt. 2.3.5. Det forudsættes, at den ovenfor omtalte klagevejledning ligeledes indeholder oplysninger om adgangen til domstolsprøvelse.

Det bemærkes, at hverken klage til Rigspolitiet eller indbringelse for domstolene vil have opsættende virkning, hvorfor afgørelsen skal efterleves straks fra forbuddets meddelelse.

2.3.4.1.5. Der vil i forbindelse med ændringen af pasloven i givet fald blive udsendt en vejledning til politikredsene om behandlingen af sager om nægtelse af pasudstedelse, inddragelse af pas og meddelelse af udrejseforbud.

2.3.4.2. Organisering af politiets indsats

Med lovforslaget vil kompetencen til at træffe afgørelse om at nægte pasudstedelse, inddrage et allerede udstedt pas eller meddele et udrejseforbud blive placeret hos politiet, der i forvejen træffer afgørelser efter pasloven. Der er ikke herved taget stilling til den nærmere organisatoriske placering af opgaven inden for politiet. Det beror således på en politifaglig vurdering, hvorvidt kompetencen mest hensigtsmæssigt placeres i de enkelte politikredse, i udvalgte politikredse eller i politiets opgavefællesskaber.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse i den forbindelse bl.a. være afgørende, at der oprettes strukturer, som sikrer mulighed for en hurtig sagsbehandling af denne type sager. Det må således forventes, at oplysninger om, at en person har til hensigt at udrejse med henblik på at tage ophold i et konfliktområde, ofte først vil komme til myndighedernes kendskab umiddelbart op til den formodede udrejse. Der vil derfor være behov for, at politiet kan behandle denne type sager hurtigt. Endvidere vil der være behov for at sikre en ensartethed i praksis.

Det vil imidlertid være op til Rigspolitiet i samarbejde med de enkelte politidirektører at vurdere, hvorledes opgavevaretagelsen mest hensigtsmæssigt kan organiseres.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4 nedenfor om muligheden for at henlægge opgaver inden for pasområdet til politiets opgavefællesskaber.

2.3.4.3. Effektivisering af politiets afgørelser

Med en vedtagelse af lovforslaget forudsættes det, at politiet i de tilfælde, hvor der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas til en dansk statsborger eller at inddrage et allerede udstedt pas, opdaterer oplysningerne herom i Det Centrale Pasregister. Herved sikres, at de pasudstedende myndigheder, dvs. kommunerne og politiet, bliver opmærksomme på afgørelsen og undlader at udstede et (nyt) pas, hvis den pågældende indgiver en ansøgning om udstedelse af pas under afgørelsens virkningsperiode.

Politiet opdaterer tillige oplysninger om afgørelsen om pasinddragelse i øvrige relevante databaser, herunder SIS II og Interpols database for stjålne, ulovligt handlede, mistede eller ugyldiggjorte rejsedokumenter. Herved sikres, at grænsemyndighederne i såvel Danmark som andre lande har mu-

lighed for at standse den pågældende i forbindelse med en eventuel kontrol, der foretages ved ind- og udrejsekontrol.

Det bemærkes, at politiet selvsagt også kan inddrage det fysiske pas, hvis der er truffet afgørelse herom.

Som anført under pkt. 2.3.1.8 må det forventes, at oplysninger om, at en person er udrejst uden et gyldigt pas og eventuelt også i strid med et udrejseforbud, i vidt omfang vil stamme fra PET, der som led i tjenestens opvaretagelse naturligt beskæftiger sig med personer, der f.eks. deltager i væbnede konflikter i udlandet.

Oplysningerne vil imidlertid også kunne stamme fra grænsemyndighederne i Danmark eller et andet Schengenland, der som led i den almindelige ind- og udrejsekontrol kan foretage stikprøvevis kontrol af danske statsborgere ved opslag i relevante databaser efter reglerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af et fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodexet).

I henhold til Schengengrænsekodexens artikel 7, stk. 2, kan der i forbindelse med kontrollen af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten, alene på ikke-systematisk grundlag søges i nationale og europæiske databaser for at sikre sig, at personen ikke udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel for medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden eller internationale forbindelser eller en trussel mod den offentlige sundhed.

Ifølge Rigspolitiet foregår kontrollen i praksis ved, at politiet stikprøvevis foretager opslag i relevante registre via politiets særlige grænseapplikation POLKON, der omfatter opslag i Det Centrale Kriminalregister, Schengeninformationssystemet (SIS II), Interpols databaser vedrørende efterlyste dokumenter og personer, Visuminformationssystemet (VIS) og det nationale pasregister. I forhold til udrejsekontrollen sondres der ifølge Rigspolitiet som udgangspunkt ikke mellem forskellige kategorier af rejsende. Alle, der udrejser over den ydre Schengengrænse, skal således gennemgå en minimumskontrol, der indebærer, at politiet på baggrund af et forevist rejsedokument (pas eller anden godkendt rejselegitimation) skal kontrollere, at dokumentet er ægte og gyldigt, og at den, der foreviser dokumentet, er identisk med den person, som dokumentet er udstedt til. Politiet kan endvidere i forbindelse med udrejsekontrollen foretage et opslag i relevante

registre via POLKON som beskrevet ovenfor vedrørende indrejsekontrollen. Det bemærkes i den forbindelse, at der pågår drøftelser i EU om bl.a. at ændre Schengengrænsekodekset med henblik på bl.a. at styrke grænsekontrollen ved EU's ydre grænser.

2.3.5. Domstolsprøvelse

2.3.5.1. Som anført under pkt. 2.1 kan spørgsmål om ophævelse af de afgørelser, politiet efter gældende ret kan træffe om at nægte pasudstedelse eller inddrage et allerede udstedt pas, kræves forelagt retten af den, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget. 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. Opholder vedkommende sig i udlandet, skal politiet, inden passet inddrages, søge rettens godkendelse af den trufne bestemmelse.

Justitsministeriet foreslår, at afgørelser om nægtelse af at udstede pas, inddragelse af et allerede udstedt pas eller meddelelse af udrejseforbud efter de foreslåede bestemmelser i pasloven skal være omfattet af den eksisterende adgang til domstolsprøvelse i pasloven.

Det foreslås i den forbindelse, at begæringen i denne type – ligesom øvrige begæringer om domstolsprøvelse af afgørelser efter de gældende regler i pasloven – sager skal indbringes for den ret, der er nævnt i retsplejelovens § 698, hvilket vil indebære, at sagerne som udgangspunkt skal indbringes for retten i den retskreds, hvor den pågældende har bopæl, og at reglerne i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen finder anvendelse med de fornødne lempelser ved sagens behandling.

Forslaget indebærer også, at politiet vil kunne inddrage et allerede udstedt pas fra en person, der opholder sig i udlandet, idet politiet i sådanne tilfælde skal søge rettens godkendelse af den trufne afgørelse, inden passet inddrages. Derimod vil politiet ikke kunne meddele udrejseforbud til personer, der opholder sig i udlandet.

2.3.5.2. Politiets afgørelser om henholdsvis at nægte udstedelse af pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas henholdsvis at meddele udrejseforbud er to særskilte afgørelser, der kan indbringes for domstolene. I praksis må det dog forventes, at begge afgørelser vil blive indbragt samlet for domstolene.

Der vil kunne opstå tilfælde, hvor det vil kunne være relevant for en person, over for hvem der er truffet afgørelse om f.eks. pasinddragelse og udrejseforbud, alene at søge spørgsmålet om udrejseforbuddet indbragt for domstolene. Det skyldes, at danske statsborgere frit kan udrejse til og indrejse fra Finland, Island, Norge og Sverige uden pas eller anden rejselegitimation, jf. pasbekendtgørelsens § 1. Det er derfor muligt, at en person alene vil søge spørgsmålet om udrejseforbuddet indbragt for domstolene. Her forudsættes politiet ikke også at indbringe spørgsmålet om pasinddragelsen for domstolene.

Forholder det sig imidlertid sådan, at en person alene søger spørgsmålet om pasinddragelsen indbragt for domstolene, forudsættes det, at politiet af egen drift skal indbringe et eventuelt udrejseforbud for retten også. Herved undgås, at spørgsmålet om udrejseforbuddets berettigelse efterfølgende opstår.

2.3.5.3. Adgangen til domstolsprøvelse afhænger ikke af, hvorvidt sagen forinden er påklaget til Rigspolitiet.

Indbringelse for domstolene vil ikke have opsættende virkning, hvorfor afgørelsen skal efterleves straks fra meddelelsen.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4 og 5.

2.3.6. Sanktion

Personer, der ind- eller udrejser af landet uden et gyldigt pas, fordi politiet har truffet afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse herom, vil kunne straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. pasbekendtgørelsens § 31, stk. 1. Der tilsigtes på dette område ingen ændringer i retstilstanden.

Justitsministeriet finder imidlertid, at straffen for at overtræde et udrejseforbud efter den foreslåede bestemmelse herom i almindelighed bør være strengere end straffen for overtrædelse af de øvrige bestemmelser i pasloven, og at dette tillige bør afspejles i strafferammen.

Det foreslås således, at der fastsættes en særskilt strafferamme for overtrædelse af et udrejseforbud med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Ved fastsættelsen af strafferammen har Justitsministeriet lagt vægt på, at et udrejseforbud varetager tungtvejende hensyn til statens sikkerhed og opretholdelse af den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Dertil kommer, at en overtrædelse af et udrejseforbud samtidig vil indebære en overtrædelse af bestemmelsen i pasbekendtgørelsens § 2 om ind- og udrejse af landet uden gyldigt pas. Det forudsættes, at der i sådanne situationer alene vil blive rejst tiltale for overtrædelse af udrejseforbuddet.

Det forudsættes, at overtrædelse af et udrejseforbud i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med ubetinget fængsel i 3 måneder, uanset hvortil der udrejses. Det vil i den forbindelse skulle indgå som en skærpende omstændigheder i straffastsættelsen, hvis den pågældende er udrejst til f.eks. det konfliktområde, som begrundede afgørelsen om udrejseforbud.

Fastsættelse af straffen vil i øvrigt bero på domstolenes konkrete vurdering af omstændighederne i den enkelte sag, og den angivne strafposition vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 6.

3. Bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed

3.1. Gældende ret

3.1.1. Bortfald af opholdstilladelse

Efter udlændingelovens § 17, stk. 1, bortfalder en opholdstilladelse, når udlændingen opgiver sin bopæl i Danmark. Tilladelsen bortfalder endvidere, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 6 på hinanden følgende måneder. Er udlændingen meddelt opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold, og har udlændingen lovligt boet mere end 2 år her i landet, bortfalder opholdstilladelsen dog først, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 12 på hinanden følgende måneder.

Endvidere bortfalder en opholdstilladelse, når en mindreårig udlænding har opholdt sig uden for landet i mere end 3 på hinanden følgende måneder

på genopdragelsesrejse eller andet udlandsophold af negativ betydning for skolegang og integration, jf. udlændingelovens § 17, stk. 2.

Det kan dog i medfør af udlændingelovens § 17, stk. 3, efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet i de tilfælde, der er nævnt i udlændingelovens § 17, stk. 1 og 2.

En opholdstilladelse, der er givet i medfør af udlændingelovens §§ 7-8, ophører først efter § 17, stk. 1 og 2, når udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller har opnået beskyttelse i et tredjeland, jf. udlændingelovens § 17, stk. 4.

3.1.2. Inddragelse af opholdstilladelse

Det følger af udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 2, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 1, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.

I medfør af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, kan en udlænding ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f eller 9 i-9 n, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingeloven af 1983 (betænkning nr. 968/1982, side 164-165), at hensynet til statens sikkerhed især omfatter de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder), men at formuleringen ikke udelukker, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 2, kan en udlænding endvidere ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f eller 9 i-9 n, hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Bestemmelsen forudsættes f.eks. anvendt i tilfælde, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed.

Bestemmelsen vil endvidere kunne anvendes over for en udlænding, der må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed eller sikker-

hed, f.eks. ved at tilskynde til anvendelsen af biologiske, kemiske eller nukleare våben eller kampstoffer. Også tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, vil kunne være omfattet af bestemmelsen, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

En udlænding kan desuden efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f eller 9 i-9 n, hvis udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen.

Efter artikel 1 F finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse på personer, der har begået forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden, begået alvorlige ikke-politiske forbrydelser forud for adgangen til tilflugtslandet eller gjort sig skyldige i handlinger, der er i strid med FN's mål og grundsætninger. Der kan f.eks. være tale om en alvorlig ikke-politisk forbrydelse, hvis den pågældende har deltaget i terrorhandlinger i form af flykapring, drab eller lemlæstelse.

Udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 2, indebærer således, at såvel en tidsbegrænset som en tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller hvis udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen.

I medfør af udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 3, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse endvidere altid inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, og stk. 5, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.

Det følger af udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 1, at en udlænding uden for de i § 10, stk. 1, nævnte tilfælde ikke, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, kan gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f eller 9 i-9 n, hvis udlændingen uden for landet er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22, 23 eller 24, såfremt pådømmelsen var sket her i landet.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, kan en udlænding endvidere ikke, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, gives opholdstilladelse, hvis der er alvorlig grund til at antage, at

udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24.

Bestemmelsen medfører, at en udlænding, der har begået et forhold i udlandet af den nævnte karakter, ikke nødvendigvis skal være dømt for det pågældende forhold, for at det kan begrunde et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse. Det er tilstrækkeligt, at der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen har begået det pågældende forhold.

Bestemmelsen i § 10, stk. 2, nr. 2, har selvstændig betydning i forhold til bestemmelsen i § 10, stk. 1, nr. 3, i det omfang den forbrydelse, der er tale om, ikke er af en sådan karakter, at der er anledning til at bringe flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde i anvendelse. Bestemmelsen kan således anvendes over for udlændinge, om hvem det antages, at den pågældende har begået et forhold af en vis grovhed, jf. udlændingelovens §§ 22-24, som dog ikke har karakter af en forbrydelse, der er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 5, kan en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. udlændingelovens § 32, stk. 8, ikke gives registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 6, eller opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f eller 9 i-9 n, medmindre særlige grunde taler derfor.

Bestemmelsen skal sikre, at udlændinge, som er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, og som derfor i medfør af udlændingelovens § 32, stk. 8, har indrejseforbud, er udelukket fra registreringsbevis, opholdskort eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f eller 9 i-9 n, medmindre særlige grunde taler derfor.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 3, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid inddrages, hvis en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, er indberettet til SIS II som uønsket i medfør af SIS II-forordningen på baggrund af omstændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter udlændingelovens kapitel 4.

Det samme gælder, hvis udlændingen er indberettet til SIS II som uønsket, fordi den pågældende er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af

begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 5, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f inddrages, såfremt udlændingen ved endelig dom er idømt straf for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b.

Det bemærkes, at det følger af udlændingelovens § 19, stk. 6, 1. pkt., at § 26, stk. 1, finder anvendelse ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse.

Der skal således ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse tages hensyn til, om inddragelsen må antages at virke særligt belastende på grund af bl.a. udlændingens personlige og familiemæssige forhold, jf. § 26, stk. 1. Det er herved forudsat, at inddragelse undlades, hvis dette strider mod Danmarks internationale forpligtelser.

Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter § 19, stk. 2, nr. 2 og 3, jf. § 10, stk. 5, skal opholdstilladelsen inddrages, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. § 19, stk. 6, 2. pkt., jf. § 26, stk. 2.

3.1.3. Udvisning efter udlændingelovens § 25

Efter udlændingelovens § 25 kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed (nr. 1), eller hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (nr. 2).

Ved beslutning om udvisning af hensyn til statens sikkerhed efter § 25, nr. 1, er det efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, justitsministeren, der vurderer, om en udlænding må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed.

Hensynet til statens sikkerhed omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 og kapitel 13.

Vurderingen foretages på grundlag af en indstilling fra PET, og justitsministeren kan bestemme, at de oplysninger, der er indgået i vurderingen, af

sikkerhedsmæssige grunde ikke videregives til den udlænding, som vurderingen angår, eller til udlændingemyndighederne.

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, er navnlig på den baggrund omfattet af den særlige adgang til domstolsprøvelse efter reglerne i udlændingelovens kapitel 7 b, hvor bevismaterialet opdeles i lukket og åbent materiale, og hvor der er mulighed for i lukkede retsmøder at fremlægge det fortrolige materiale, der ligger til grund for justitsministerens vurdering. Udlændingens interesser varetages endvidere af en særlig advokat.

Bestemmelsen i § 25, nr. 2, forudsættes f.eks. anvendt i tilfælde, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed.

3.2. Justitsministeriets overvejelser

Som anført under pkt. 1.1 udgør gruppen af personer, der rejser til et konfliktområde, som det man f.eks. oplever i Syrien i øjeblikket, for at tilslutte sig en militant oprørsgruppe eller for på anden lignende måde at tage del i væbnede kamphandlinger, en reel og betydelig trussel mod det danske samfund.

Det vurderes som nævnt, at antallet af personer, der er udrejst fra Danmark til konflikten i Syrien, overstiger 100, og at konflikten fortsat tiltrækker personer fra Danmark, herunder også herboende udlændinge.

3.2.1. Bortfald

Som det fremgår af den handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme, som regeringen præsenterede den 19. september 2014, ønsker regeringen at sikre, at det vil kunne få opholdsretlige konsekvenser for en herboende udlænding, hvis vedkommende udrejser for at deltage i en væbnet konflikt.

Det foreslås derfor, at 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 deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikker-

hed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, medmindre bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Bestemmelsen gælder således for alle udlændinge uanset opholdsgrundlag, herunder udlændinge med opholdsret efter EU-reglerne og nordiske statsborgere.

Den foreslåede ændring af udlændingeloven skal ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af pasloven, hvorefter der bl.a. lægges op til at give politiet beføjelse til over for danske statsborgere at nægte at udstede pas eller at inddrage et allerede udstedt pas, idet det dog efter den foreslåede bortfaldsbestemmelse være en betingelse, at udlændingen opholder sig eller har opholdt sig uden for landet.

Ved vurderingen af, om 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, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed vil der derfor kunne lægges vægt på de samme momenter, som indgår i den foreslåede bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4. Der henvises nærmere herom til pkt. 2.3.1.

Det vil således være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som der er grund til at antage, at udlændingen deltager eller har deltaget i under opholdet, i almindelighed må antages at påvirke en person i en sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Det er således ikke et krav, at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har til hensigt at begå et strafbart forhold i f.eks. Danmark eller påvirke andre hertil.

Som et eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes aktiv deltagelse i kamphandlinger. Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan eksempelvis være tilfældet for personer, som opholder sig i et konfliktområde og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende.

Som et andet eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes ophold i træningslejre hos

yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger, hvor deltagerne bl.a. trænes i militære færdigheder. Der henvises til pkt. 2.3.1 ovenfor.

Ved vurderingen af, om der er grund til at antage, at en udlænding under sit ophold deltager eller har deltaget i sådanne aktiviteter, vil den pågældendes forhold inden vedkommende udrejste af Danmark, herunder eventuelle forberedelseshandlinger eller ytringer på sociale medier, tillige kunne tillægges betydning.

Der vil således kunne træffes afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret efter den foreslåede bestemmelse, hvis en udlænding er udrejst og har taget ophold i et konfliktområde, uanset om der foreligger oplysninger, som peger på, at den pågældende deltager eller har deltaget aktivt i kamphandlinger. Det er dog en forudsætning, at der er grund til at antage, at den pågældende deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Det vil ikke være ethvert ophold i et sådant område, der medfører risiko for en påvirkning af den nævnte karakter. Eksempelvis vil der for personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker, i almindelighed ikke være en sådan påvirkningsrisiko.

En opholdstilladelse eller opholdsret bortfalder, medmindre bortfaldet vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises nærmere herom til pkt. 5.2.

Det foreslås i forlængelse heraf, at det udtrykkeligt fremgår 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.

Bestemmelsen tydeliggør retsstillingen for udlændinge omfattet af EU-reglerne, jf. navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område mv. (opholdsdirektivet). Der henvises nærmere herom til pkt. 6 nedenfor.

En udlænding, der opholder sig i udlandet, når udlændingemyndighederne konstaterer, at den pågældendes opholdstilladelse eller opholdsret er bort-

faldet, har som udgangspunkt ikke ret til at indrejse og på ny tage ophold i Danmark.

Opholder udlændingen sig i Danmark, når udlændingemyndighederne konstaterer, at den pågældendes opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse, skal udlændingen udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet efter udlændingelovens § 30, stk. 2, omsorg for udrejsen.

Det bemærkes, at det følger af udlændingelovens § 32 a, at en afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse, som er meddelt efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, tillige skal indeholde en afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 31.

Det fremgår af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), at ingen person må underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Det er på den baggrund fastsat i udlændingelovens § 31, stk. 1, at en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Bestemmelsen er gældende for enhver udlænding, og forbuddet mod udsendelse er absolut.

Det fremgår af udlændingelovens § 31, stk. 2, at en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette gælder ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog stk. 1. Beskyttelsen efter udlændingelovens § 31, stk. 2, er således ikke – i modsætning til beskyttelsen efter § 31, stk. 1 – absolut.

Forbuddet mod refoulement har betydning i de sager, hvor udlændingen isoleret set opfylder betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, men hvor den pågældende på grund af udelukkelsesgrundene i

flygtningekonventionens artikel 1 F eller på grund af begået kriminalitet er udelukket fra at få opholdstilladelse eller mister opholdstilladelsen i forbindelse med udvisning.

Forslaget om bortfald af opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding 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, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, indebærer i de tilfælde, hvor den pågældende har haft opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, stk. 1 og 2, at Udlændingestyrelsen, og eventuelt Flygtningenævnet, skal tage stilling til, om der kan ske udsendelse, eller om dette vil være i strid med refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, jf. § 32 a.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 4.

3.2.2.1. Sagsbehandling

3.2.2.1.1. Kompetence

Sager om bortfald efter den foreslåede bestemmelse er en specialiseret sagstype, og det vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse være mest hensigtsmæssigt at samle behandlingen af disse sager hos én myndighed. Ressourcemæssige hensyn taler ligeledes for, at sagerne placeres hos én myndighed.

Det foreslås derfor, at det i alle tilfælde – uafhængigt af, hvilket opholdsgrundlag den pågældende udlænding har – er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om bortfald efter den foreslåede bestemmelse. Udlændingestyrelsen vil således også behandle sager vedrørende udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f eller §§ 9 i-9 n, har opholdsret efter EU-reglerne eller ret til ophold som nordiske statsborgere.

Vurderingen af, om der er grund til at antage, at udlændingen under det pågældende ophold deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre landes sikkerhed, skal foretages af politiet.

Udlændingestyrelsens behandling af en sag om bortfald efter den foreslåede bestemmelse skal derfor foretages på baggrund af politiets vurdering

heraf. Politiet skal således – enten af egen drift ved videregivelse af informationer til Udlændingestyrelsen eller efter anmodning fra Udlændingestyrelsen fremkomme med en vurdering af, om betingelsen for bortfald er opfyldt.

Det bemærkes i den forbindelse, at en sag om bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret efter den foreslåede bestemmelse ofte vil udspringe af en konkret mistanke hos politiet, der herefter videregiver oplysningerne til Udlændingestyrelsen.

En sådan sag vil imidlertid også kunne opstå på baggrund af oplysninger, som er videregivet til Udlændingestyrelsen fra andre myndigheder. I sådanne tilfælde skal Udlændingestyrelsen videregive de oplysninger til politiet, der er nødvendige for, at politiet kan vurdere, om udlændingen under opholdet i udlandet deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Det forudsættes med lovforslaget, at de myndigheder, der måtte være involveret i behandlingen af en sag om bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret, udveksler oplysninger i relevant omfang efter reglerne i persondatalovens §§ 6-8.

De oplysninger, som politiets vurdering vil være baseret på, vil i vidt omfang stamme fra PET, og det må derfor 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. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis oplysningerne stammer fra udenlandske partnere eller kilder, idet sådanne oplysninger som udgangspunkt ikke vil kunne fremlægges under behandlingen af sagen. I sådanne tilfælde vil der ikke blive truffet afgørelse om at nægte at udstede pas, indtage et allerede udstedt pas eller at meddele udrejseforbud på baggrund af sådanne oplysninger.

Det bemærkes, at en udlænding, der må anses for at være en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, vil kunne udvises efter udlændingelovens § 25, der er omfattet af den særlige adgang til domstolsprøvelse efter reglerne i udlændingelovens kapitel 7 b, hvor der bl.a. er mulighed for i lukkede retsmøder at fremlægge fortroligt materiale, jf. pkt. 3.1.3 ovenfor.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 12.

3.2.2.1.2. Partshøring mv.

Efter den foreslåede bestemmelse kan Udlændingestyrelsen træffe beslutning om bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret over for en udlænding, der opholder sig uden for landet.

En beslutning herom vil være en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og behandlingen af sådanne sager vil således skulle ske i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en part i en sag gøres bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og have lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, når det må antages, at parten ikke er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af disse oplysninger. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, 2. led, kan partshøring undlades, hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis partens opholdssted er ukendt, eller hvis den pågældende er udrejst til et ukendt sted, og sagen ikke kan udsættes, til vedkommende (muligvis) vender tilbage.

Inden partshøring undlades, skal Udlændingestyrelsen udfolde rimelige bestræbelser på at finde en måde at kontakte parten på.

3.2.2. Dispensation for bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret

Det foreslås, at det efter ansøgning kan bestemmes, at en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal anses for bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, hvis udlændingen kan godtgøre, at den pågældendes ophold i udlandet har eller har haft et anerkendelsesværdigt formål.

Meddelelse af dispensation fra bortfald forudsætter således, at udlændingen dokumenterer, at den pågældende under opholdet i udlandet ikke del-

tager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der på baggrund af en udlændings forhold, herunder ytringer på sociale medier eller lignende, er grund til at antage, at vedkommende under et ophold uden for Danmark deltager eller har deltaget i aktiviteter af den nævnte karakter, men udlændingen over for Udlændingestyrelsen efterfølgende kan dokumentere, at det pågældende ophold var påkrævet på grund af dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem, og at udlændingen under sit ophold ikke deltager eller har deltaget i aktiviteter af den nævnte karakter.

Henset til de hensyn, der ligger bag den foreslåede bortfaldsbestemmelse, forudsættes muligheden for at bestemme, at en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal anses for bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk.1, administreret restriktivt.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 4.

3.2.3. Advarsel om opholdsretlige konsekvenser

Der er efter regeringens opfattelse også behov for at styrke den forebyggende indsats over for herboende udlændinge, der overvejer at rejse til udlandet for at deltage i en væbnet konflikt eller lignende.

Det foreslås derfor, at Udlændingestyrelsen skal vejlede en udlænding om de opholdsretlige konsekvenser af den foreslåede bortfaldsbestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, hvis der foreligger oplysninger om, at en udlænding kan have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Oplysninger om, at en udlænding kan have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vil ofte komme fra politiet, der herefter videregiver oplysningerne til Udlændingestyrelsen.

Anledningen til at advare en udlænding efter den foreslåede bestemmelse vil imidlertid også kunne opstå på baggrund af oplysninger, som er videregivet til Udlændingestyrelsen fra andre myndigheder, eller på baggrund af

oplysninger, der er tilgået Udlændingestyrelsen på anden vis, herunder oplysninger fra udlændingen selv.

Formålet med den foreslåede advarselsordning er at sikre, at en udlænding, der mistænkes for at have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i en væbnet konflikt eller lignende, gøres bekendt med de mulige opholdsretlige konsekvenser herved med henblik på at forbedre muligheden for, at den pågældende opgiver sin hensigt.

Forslaget om, at Udlændingestyrelsen skal vejlede en udlænding om de opholdsretlige konsekvenser af den foreslåede bortfaldsbestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, skal således ses i sammenhæng med de øvrige initiativer for at styrke indsatsen imod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, som indgår i regeringens handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme, der blev præsenteret den 19. september 2014.

Det forudsættes i denne sammenhæng, at Udlændingestyrelsen og de myndigheder, der måtte være i besiddelse af relevante oplysninger i forhold til den foreslåede advarselsordning, udveksler sådanne oplysninger efter reglerne i persondatalovens §§ 6-8.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 4.

3.2.4. Indrejseforbud og udelukkelse

Det foreslås, at en udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse herom, ikke uden tilladelse må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud).

Henset til de tungtvejende sikkerhedshensyn, der ligger bag den foreslåede bortfaldsbestemmelse, foreslås det, at indrejseforbuddet meddeles for bestandig og har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen eller, hvis udlændingen opholder sig uden for landet, fra tidspunktet for konstateringen af, at udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet.

Det forudsættes i den forbindelse, at udlændingemyndighederne umiddelbart efter, at der er truffet afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller en opholdsret, underretter Rigspolitiet. Underretningen til Rigspolitiet

skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at indrejseforbuddet kan registreres i det Centrale Kriminalregister (KR).

Bestemmes det efterfølgende efter ansøgning, at en opholdstilladelse eller en opholdsret ikke skal anses for bortfaldet, bortfalder indrejseforbuddet. I sådanne tilfælde skal udlændingemyndighederne umiddelbart efter, at der er truffet en sådan afgørelse, underrette Rigspolitiet, der herefter sletter indrejseforbuddet i KR.

En udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter den foreslåede bortfaldsbestemmelse, og som på den baggrund er meddelt et indrejseforbud, bør som altovervejende hovedregel udelukkes fra på ny at blive meddelt opholdstilladelse i Danmark.

Det foreslås derfor, at en udlænding, som er meddelt et indrejseforbud i forbindelse med bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret efter den foreslåede bortfaldsbestemmelse, ikke kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, stk. 1 eller 2, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.

Det foreslås endvidere, at en udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter den foreslåede bortfaldsbestemmelse, ikke kan gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8, stk. 3, og §§ 9-9 f eller 9 i-9 n, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af udlændingelovens § 32, stk. 6, at et indrejseforbud bortfalder, såfremt den pågældende under de i § 10, stk. 3 og 4, nævnte betingelser meddeles opholdstilladelse efter §§ 7-9 f eller 9 i-9 n.

Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, og hvis opholdsret er bortfaldet efter de foreslåede bortfaldsbestemmelser, og som på den baggrund er meddelt et indrejseforbud, har ikke ret at indrejse og opholde sig i Danmark.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 8, 1. pkt., kan et indrejseforbud meddelt en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 2, stk. 2, ophæves, såfremt særlige grunde taler derfor. Efter bestemmelsen skal der tages stilling til en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet inden 6 måneder fra ansøgningens indgivelse, jf. 2. pkt.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 1, 2 og 5.

3.2.5. Indberetning af udlændinge som uønskede til Schengeninformationssystemet

3.2.5.1. Gældende ret

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 58 g indberetter Rigspolitiet udlændinge som uønskede til SIS II, bl.a. hvis udlændingen meddeles afslag på opholdstilladelse, fordi den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller fordi den pågældende anses for omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F.

Ved at indberette de pågældende udlændinge som uønskede til SIS II sikres det, at de pågældende udlændinge ikke på ny kan indrejse i Schengenlandene, medmindre humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser gør dette nødvendigt, jf. herved Schengenkonventionens artikel 5.

3.2.5.2. Lovforslagets udformning

Regeringen ønsker at forhindre udlændinge, der har mistet retten til at være i Danmark efter den foreslåede bortfaldsbestemmelse, i på ny at rejse ind i landet.

Som led heri foreslås det, at Rigspolitiet – i forlængelse af, at den pågældende registreres med et indrejseforbud i det Centrale Kriminalregister (KR) – fremover også skal indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber, som uønsket til SIS II, hvis udlændingens opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse.

Betingelserne for at foretage indberetning om nægtelse af indrejse og ophold i SIS II følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II).

Efter forordningens artikel 24 optages oplysninger om tredjelandsstatsborgere, om hvilke der er foretaget en indberetning med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold, i SIS II på grundlag af en national indberetning,

som bygger på en afgørelse truffet af de kompetente administrative myndigheder eller domstole i overensstemmelse med procedurebestemmelserne i national lovgivning på grundlag af en individuel vurdering. Anke af sådanne afgørelser sker i overensstemmelse med national lovgivning. Disse afgørelser kan bl.a. bygge på, at den pågældende tredjelandstatsborgers tilstedeværelse i medlemsstaten kan udgøre en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed, når en tredjelandstatsborger i en medlemsstat er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år på grund af en strafbar handling, jf. artikel 24, stk. 2, litra a, eller når der er begrundet mistanke om, at en tredjelandstatsborger har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på en medlemsstats område, jf. artikel 24, stk. 2, litra b.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det vil være i overensstemmelse med forordningens artikel 24 at indberette udlændinge, hvis opholdstilladelse bortfalder efter den foreslåede bortfaldsbestemmelse, som uønskede til SIS II.

Udlændinge, der bliver indberettet i SIS II efter den foreslåede bestemmelse, vil være meddelt indrejseforbud i Danmark for bestandig. Det forudsættes i overensstemmelse hermed, at indberetningen af den pågældende i SIS II løbende forlænges af Rigspolitiet.

Bortfalder en udlændings indrejseforbud som følge af, at der træffes afgørelse om, at den pågældende udlændings opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 2, skal Rigspolitiet foranledige, at indberetningen i SIS II slettes.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 16.

3.2.6. Klageregler

3.2.6.1. Gældende ret

Det følger af udlændingelovens § 52 b, stk. 3 og 4, at Udlændingenævnet bl.a. behandler klager over Udlændingestyrelsens og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings konstatering af, at en opholdstilladelse er bortfaldet, medmindre udlændingen er meddelt opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2. Det samme gæl-

der klager over afslag på ansøgninger om, at en opholdstilladelse ikke skal anses for bortfaldet.

Klager over afgørelser om bortfald af opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 3. Flygtningenævnet vil i den forbindelse også tage stilling til spørgsmålet om udsendelse efter § 32 a.

3.2.6.2. Lovforslagets udformning

Justitsministeriet finder, at klager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede nye bestemmelse bør følge den almindelige klageadgang på udlændingområdet og dermed være undergivet almindelig fuld prøvelse i henholdsvis Udlændingenævnet og Flygtningenævnet.

Det foreslås på den baggrund, at Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b kan indbringes for Udlændingenævnet, medmindre udlændingen er meddelt opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2. Det samme gælder Udlændingestyrelsens afgørelser om afslag på en ansøgning om dispensation efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 2.

Som det gælder for de afgørelser, der i dag kan påklages til Udlændingenævnet, vil det også gælde for de nye sagstyper, at klagen som udgangspunkt skal være indgivet inden 8 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.

Klage til Udlændingenævnet over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b kan kun tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis særlige grunde taler derfor, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 33, stk. 3, sidste pkt.

Det bemærkes i forhold til udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, at det fremgår af opholdsdirektivets artikel 31, stk. 2, at en klage har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3.

Det foreslås, at Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, kan indbringes for Flygtningenævnet, hvis ud-

lændingen er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2. Flygtningenævnet vil i forbindelse med bortfald tillige tage stilling til spørgsmålet om udsendelse efter § 32 a.

Endvidere vil Udlændingestyrelsens afgørelser om afslag på en ansøgning om dispensation efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 2, kunne indbringes for Flygtningenævnet, hvis udlændingen er meddelt opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2.

Det følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 53 a, stk. 2, sidste pkt., at klage til Flygtningenævnet over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, vil blive tillagt opsættende virkning.

Det forudsættes, at nævnet behandler klager over bortfald af en opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, på samme måde som klager over bortfald af en opholdstilladelse efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 17, stk. 1.

Det forslås at give udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, eller som er statsborgere i et andet nordisk land og har fast bopæl her i landet, adgang til prøvelse af endelige administrative afgørelser efter reglerne i udlændingelovens § 52.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af opholdsdirektivets artikel 31, stk. 1, at når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten. Det følger endvidere af opholdsdirektivets artikel 31, stk. 3, at det i forbindelse med prøvelsen undersøges, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder den påtænkte foranstaltning, hvorved det sikres, at afgørelsen står i rimeligt forhold navnlig til de krav, der følger af direktivets artikel 28 om beskyttelse mod udsendelse.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 13-15.

3.2.7. Opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold mv.

Efter udlændingelovens § 32 a skal afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller afgørelser om bortfald eller inddragelse af en sådan opholdstilladelse tillige indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. § 31. En afgørelse om, at den pågældende ikke kan udsendes tvangsmæssigt på grund af refoulementsforbuddet, jf. § 31, indebærer, at udlændingen kommer på såkaldt tålt ophold. Det skal i den forbindelse bemærkes, at refoulementsforbuddet ikke finder anvendelse, hvis udlændingen opholder sig uden for Danmarks grænser, idet der i denne situation ikke er tale om, at udlændingen udsendes af landet.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 32 a vil også finde anvendelse på afgørelser om bortfald efter de foreslåede bestemmelser i § 21 b, stk. 1. Udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, men som ikke kan udsendes tvangsmæssigt, vil således komme på tålt ophold.

De vil derfor også skulle være underlagt de samme regler, som gælder for personer på tålt ophold i dag. De vil således skulle være underlagt den skærpede meldepligt i udlændingelovens § 34, stk. 4, ligesom de vil være underlagt pligten i § 42 a, stk. 9, til at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted. Hertil kommer, at de ikke vil være omfattet af retten til at arbejde og bo uden for asylcentre.

Det foreslås på den baggrund at ændre bestemmelserne i udlændingelovens § 14 a, stk. 2, § 34, stk. 4, § 34 a, stk. 1, § 42 a, stk. 8, 3. pkt., § 42 a, stk. 9, 1. pkt., § 42 k, stk. 2, og § 42 l, stk. 2, så de også kommer til at omfatte udlændinge, som har mistet deres opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 3 og 6-12.

4. Samling af visse af politiets opgaver efter pasloven i opgavefællesskaber

4.1. Gældende ret

4.1.1. Den 1. januar 2007 blev opgaverne vedrørende udstedelse af pas til danske statsborgere henlagt fra det stedlige politi til landets kommuner.

Det stedlige politi behandler dog fortsat en række sager inden for pasområdet.

De stedlige politidirektører træffer bl.a. afgørelse om at nægte udstedelse af pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas, jf. paslovens § 2, stk. 1. Det stedlige politi træffer herudover afgørelse i sager om udstedelse af pas til mindreårige uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver(e), jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 4, 1. pkt.

De stedlige politidirektører kan desuden i særlige tilfælde udstede pas og forlænge gyldigheden for pas efter reglerne i pasbekendtgørelsen, jf. pasbekendtgørelsens § 25. Dette vil eksempelvis være i tilfælde, hvor der er akut behov for udstedelse af pas uden for kommunernes normale åbningstid.

Rigspolitiet træffer i dag afgørelse i første instans i et mindre antal sager om bl.a. udstedelse af ekstra pas til danske statsborgere, der opholder sig i udlandet samt i sager om udstedelse af pas til mindreårige uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver(e), når barnet opholder sig i udlandet, jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 4, 2. pkt.

Rigspolitiet meddeler endvidere i hvert enkelt tilfælde tilladelse til, at der udstedes EU-nødpas af udenlandske diplomatiske eller konsulære repræsentationer til en dansk statsborger, der opholder sig i udlandet, jf. pasbekendtgørelsens § 26.

4.1.2. Ved lov nr. 736 af 25. juni 2014 (om ændring af lov om tv-overvågning, lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder, lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling m.v. og forskellige andre love) blev der etableret et lovgivningsmæssigt grundlag for, at visse af politiets opgaver inden for våben-, tilladelses- og færdselsområdet blev samlet i såkaldte opgavefællesskaber.

Der blev således indsat bemyndigelsesbestemmelser i de relevante love, der giver justitsministeren – henholdsvis vedkommende ressortminister efter forhandling med justitsministeren – adgang til at fastsætte regler om, hvilken myndighed inden for politiet der skal varetage politiets opgaver på de pågældende områder. Herefter blev kompetencen til at behandle visse sager inden for de relevante områder administrativt henlagt til såkaldte opgavefællesskaber.

Samlingen af opgaverne har til formål at opnå effektiviseringsgevinster gennem en centralisering af sagsbehandlingen, at højne kvaliteten af sagsbehandlingen og at understøtte ensartetheden i opgavevaretagelsen.

Opgavefællesskaberne er etableret i Midt- og Vestjyllands politikreds og i Københavns Vestegns politikreds og har fra oktober 2014 overtaget behandlingen af sager inden for de inden for våben-, tilladelses- og færdselsområdet.

4.2. Justitsministeriets overvejelser

4.2.1. Politiets varetagelse af opgaver inden for paslovens område

Det er Rigspolitiets vurdering, at administrationen af visse sager inden for pasområdet med fordel kan henlægges til opgavefællesskaberne. Det drejer sig bl.a. om sager om udstedelse af pas til personer under 18 år uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver(e), jf. pasbekendtgørelsens § 18, stk. 4, 1. og 2. pkt.

Det er i den forbindelse Rigspolitiets vurdering, at behandlingen af de pågældende sager kan foretages uden lokalkendskab eller fysisk tilstedeværelse i den politikreds, hvor ansøgeren bor, ligesom det er Rigspolitiets vurdering, at der ved en samling af sagerne vil kunne opnås en højnelse af det faglige niveau i opgavevaretagelsen og en mere ensartet praksis på tværs af politikredsene.

Justitsministeriet kan tilslutte sig Rigspolitiets vurdering om, at behandlingen af sager om udsendelse af pas til personer under 18 år uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver(e) – der i dag varetages af de stedlige politidirektører – henlægges til opgavefællesskaberne.

4.2.2 Lovforslagets udformning

Rigspolitiet henholdsvis de stedlige politidirektører er som nævnt under pkt. 4.1 tillagt beføjelser til at behandle en række sager inden for paslovens område. Kompetencen til politiets virksomhed på de pågældende områder er i pasloven tillagt ”politiet”. Herefter er kompetencen administrativt henlagt til de stedlige politidirektører henholdsvis Rigspolitiet.

Det må antages, at overførsel af politiets opgaver inden for pasområdet til Midt- og Vestjyllands Politi og Københavns Vestegns Politi, hvor opgave-

fællesskaberne er forankret, vil kunne ske administrativt. Justitsministeriet finder imidlertid, at der bør skabes et klart og udtrykkeligt grundlag for adgangen til at overføre opgaverne til opgavefællesskaberne, som det er gjort på en række andre områder med lov nr. 736 af 25. juni 2014.

Det foreslås derfor, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i pasloven, der giver justitsministeren en generel adgang til at fastsætte regler om, hvilken myndighed inden for politiet der skal varetage politiets opgaver inden for lovens område. Herefter vil det administrativt blive bestemt, at de stedlige politidirektørers behandling af sager om udsendelse af pas til personer under 18 år uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver(e) henlægges til opgavefællesskaberne.

Den foreslåede ordning indebærer, at der efterfølgende vil kunne ske ændringer i kompetencefordelingen mellem politikredsene, Rigspolitiet og opgavefællesskaberne inden for lovens område. Sådanne ændringer vil kunne gennemføres administrativt. Det vil således være muligt at overføre kompetencen inden for området fra en myndighed inden for politiet til en anden myndighed inden for politiet, såfremt der viser sig behov herfor, herunder eksempelvis ved en tilbageføring af opgaven til den lokale politikreds eller til Rigspolitiet. På samme måde vil der være adgang til at overføre ansvaret for et opgavefællesskab fra en politikreds til en anden. Det vil endvidere være muligt at overføre kompetencen inden for pasområdet til en enkelt politikreds og således forankre opgavefællesskabet i en politikreds i stedet for i flere politikredse.

Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse giver endvidere adgang til at fastsætte, at politiets opgaver inden for området i forskellige faser af en sag kan varetages af forskellige myndigheder inden for politiet. Det bemærkes i den forbindelse, at politikredsene vil kunne bistå opgavefællesskaberne, uden at det kræver nærmere regulering i de administrative forskrifter, der udstedes i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse.

Det gælder eksempelvis i forhold til partshøring i forbindelse med behandling af sager om at nægte at udstede pas til en dansk statsborger, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud. Der henvises herom til pkt. 2.3.4.1.

Det forudsættes med lovforslaget, at de forskellige myndigheder inden for politiet i sådanne tilfælde vil kunne udveksle oplysninger i relevant omfang efter reglerne i persondatalovens §§ 6-8.

Det bemærkes, at den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse alene giver adgang til at fastsætte regler, der fastlægger, hvilken myndighed inden for politiet der skal varetage politiets opgaver inde for pasområdet. Bestemmelsen giver således ikke adgang til indholdsmæssig regulering på området.

4.3. Klageadgang

Afgørelser truffet af den stedlige politidirektør efter de gældende regler i pasloven kan påklages til Rigspolitiet som følge af det over-/underordningsforhold, der består mellem de to myndigheder. Afgørelser, der er truffet af Rigspolitiet i 1. instans, kan påklages til Justitsministeriet.

Det følger af retsplejelovens § 109, stk. 2, at Rigspolitiets afgørelser i klagesager over afgørelser truffet af politidirektørerne i 1. instans ikke kan påklages til justitsministeren.

Der ændres ikke med lovforslaget på de gældende klageregler.

Opgavefællesskaberne er forankret i to politikredse, og de afgørelser, som træffes, sker efter politidirektørerne i disse kredsers instruktion og på deres ansvar. Afgørelser truffet af opgavefællesskaber (vedkommende politidirektør) vil derfor kunne påklages til Rigspolitiet på samme måde som andre afgørelser truffet af politidirektørerne. Rigspolitiets afgørelser i sådanne klagesager vil efter retsplejelovens § 109, stk. 2, ikke kunne påklages til Justitsministeriet. Der er således ikke tale om, at opgavefællesskaberne er en selvstændig myndighed, men derimod om, at de er en del af den pågældende politikreds (som udgør en selvstændig myndighed).

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 1.

5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

5.1 Ændring af pasloven

Den foreslåede ordning med nægtelse eller inddragelse af pas og udstedelse af udrejseforbud i de omhandlede sager vil efter omstændighederne

kunne indebære indgreb i de rettigheder, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der er navnlig tale om artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted samt konventionens artikel 8 om retten til privatliv og familieliv.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning indrømmer myndighederne helt eller delvis skønsmæssige beføjelser, foretager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvordan lovgivningen anvendes i praksis.

Det fremgår af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted, og at enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis indebærer bestemmelsen endvidere en ret til at udrejse til et land efter den pågældendes eget valg, hvor vedkommende kan opnå indrejse, jf. f.eks. Peltonen mod Finland, dom af 20. februar 1995.

Efter artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Retten til respekt for privatlivet er ikke begrænset til en indre sfære, men omfatter også i et vist omfang retten til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i Niemetz mod Tyskland, dom af 16. december 1992. Retten til respekt for familielivet omfatter bl.a. forholdet mellem ægtefæller, ugifte samlevende og registrerede partnere, forholdet mellem forældre og mindreårige børn samt forholdet mellem voksne børn, der endnu ikke selv har stiftet familie, og deres forældre eller andre nære familiemedlemmer, jf. f.eks. Osman mod Danmark, dom af 14. september 2011.

Beskyttelsen efter disse bestemmelser er imidlertid ikke absolut. Der kan gøres indgreb i de nævnte rettigheder, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund (dvs. opfylder kravet om proportionalitet) til varetagelse af nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, herunder den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser, jf. artikel 2, stk. 3, i 4. Tillægsprotokol og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.

Den foreslåede ordning med nægtelse eller inddragelse af pas og udstedelse af udrejseforbud indføres i pasloven og som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger (pkt. 2.3.1.1) er formålet med ordningen at forhindre, at danske statsborgere rejser til konfliktområder i udlandet med henblik på at deltage eller på anden måde yde bistand i væbnede konflikter, hvorigennem deres evne eller vilje til f.eks. at begå alvorlige strafbare forhold, når de vender tilbage til Danmark, risikerer at blive øget. Formålet er af forebyggende karakter, idet det må forventes, at en nægtelse eller inddragelse af pas og udstedelse af udrejseforbud over for en dansk statsborger, der overvejer at udrejse for at deltage i væbnet konflikt, i et samspil med de øvrige radikaliseringsforebyggende initiativer, som regeringen har iværksat, vil kunne få den virkning, at den pågældende opgiver sin intention om at udrejse for at deltage i en væbnet konflikt.

Om baggrunden for ordningen følger det af lovforslagets almindelige bemærkninger (pkt. 1.1.4), at der er klare grunde til at antage, at personer, der deltager i væbnede konflikter i udlandet udsættes for en påvirkning, der kan øge både deres evne og vilje til at begå alvorlige strafbare forhold i Danmark eller andre lande, og dermed at de kan indebære en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Den øgede risiko kan dels bestå i, at de pågældende selv begår alvorlige kriminelle handlinger, dels i at de påvirker andre til at gøre det. Bl.a. af denne grund prioriterer regeringen indsatsen mod disse personer højt. Der er tale om en bredspektret indsats, som løbende tilpasses for bedst muligt at kunne imødegå udfordringerne på området.

Afgørelser om nægtelse eller inddragelse af pas og udstedelse af udrejseforbud træffes på baggrund af en individuel og konkret vurdering, og afgørelsen kan af den pågældende kræves indbragt for retten uden unødigt ophold, hvor retten vil kunne foretage en fuld prøvelse.

Der er samtidig fastsat en varighedsbegrænsning på 1 år med mulighed for genoptagelse. En beslutning om nægtelse eller inddragelse af et pas eller udstedelse af indrejseforbud er således tidsbegrænset og kan ikke forlænges uden fornyet prøvelse.

Den foreslåede ordning indebærer endelig mulighed for under særlige omstændigheder at udstede provisorisk pas og give tilladelse til specifikke rejser, hvis tungtvejende hensyn til f.eks. den pågældendes ret til familieliv, uddannelse eller arbejde taler herfor.

Ordningen er således begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser og går efter Justitsministeriets opfattelse ikke videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.2 Ændring af udlændingeloven

Den foreslåede ordning med bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret samt indrejseforbud for bestandig vil efter omstændighederne kunne indebære indgreb i de rettigheder, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er navnlig tale om konventionens artikel 8 om retten til privatliv og familieliv.

Som nævnt ovenfor under pkt. 5.1 er beskyttelsen efter de nævnte bestemmelser ikke absolut, og der kan under visse omstændigheder gøres indgreb i de nævnte rettigheder.

Baggrunden for den foreslåede ændring af udlændingeloven er den samme som for ordningen vedrørende nægtelse eller inddragelse af pas og udstedelse af udrejseforbud, jf. ovenfor under pkt. 5.1.

Efter den foreslåede ordning bortfalder en udlændings opholdstilladelse og opholdsret, hvis udlændingen 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, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. En udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Det er en forudsætning, at den foreslåede ordning alene finder anvendelse, såfremt det forhold, der begrunder bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret samt indrejseforbud, er begået efter lovens ikrafttræden, jf. herved forslagens § 4, stk. 2.

En afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret vil skulle træffes ud fra en individuel og konkret vurdering, og afgørelsen kan påklages til enten Udlændingenævnet eller Flygtningenævnet afhængigt af den

pågældendes tidligere opholdsgrundlag. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.2.6.2, at Flygtningenævnet eller Udlændingenævnet foretager en almindelig fuld prøvelse af afgørelsen om bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret, og at ordningen forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser.

Der vil efter den foreslåede ordning være adgang til efter ansøgning at bestemme, at en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal anses for bortfaldet, hvis udlændingen godtgør, at opholdet har eller har haft et anerkendelsesværdigt formål.

Den foreslåede ordning med bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret samt indrejseforbud er begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser og går efter Justitsministeriets opfattelse ikke videre end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

6. Forholdet til EU-retten

Det følger af artikel 21 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Bestemmelsen er for så vidt angår retten til udrejse fra en medlemsstat nærmere udmøntet i artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område mv. (opholdsdirektivet), hvoraf det følger, at uden at dette berører de bestemmelser for rejседokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.

Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til indrejse i en medlemsstat er nærmere udmøntet i opholdsdirektivets artikel 5, mens retten til ophold i en anden medlemsstat er reguleret i direktivets kapitel III og IV. Det

følger heraf, at unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til at indrejse og tage ophold i andre medlemsstater i indtil tre måneder. Under nærmere betingelser har unionsborgere og deres familiemedlemmer ret til at opholde sig i andre medlemsstater i mere end tre måneder.

Medlemsstaterne kan begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1. Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

Det følger endvidere af bestemmelsen, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger, at den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og at begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, ikke må anvendes.

Det følger af opholdsdirektivets artikel 28, stk. 1, at der ved afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. skal tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

Der må ikke træffes en afgørelse om udsendelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, jf. opholdsdirektivets artikel 28, stk. 2. Der må endvidere ikke træffes afgørelse om udsendelse vedrørende en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, eller er mindreårige, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder, jf. opholdsdirektivets artikel 28, stk. 3.

En afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud udgør et indgreb i retten til fri bevægelig-

hed for danske statsborgere, som ønsker at udrejse til en anden medlemsstat som f.eks. turist eller arbejdstager, og kan derfor kun ske i overensstemmelse med bl.a. betingelserne i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2. På samme måde udgør en afgørelse om bortfald af opholdsret og indrejseforbud i Danmark et indgreb i retten til fri bevægelighed for herboende unionsborgere og deres familiemedlemmer.

De i pkt. 2.3.1.5 anførte hensyn bag de foreslåede ordninger er efter Justitsministeriets opfattelse omfattet af hensynene til offentlig orden og sikkerhed i EU-retten forstand. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede ordninger ikke går videre end nødvendigt for at varetage disse hensyn.

Det bemærkes i den forbindelse, at vurderingen af, om en persons formodede deltagelse i aktiviteter i udlandet kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vil bero på et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. Det bemærkes i øvrigt, at ordningerne indeholder en række undtagelsesmuligheder.

For så vidt angår pasinddragelse mv., giver den foreslåede ordning således mulighed for, at politiet under særlige omstændigheder kan udstede et provisorisk pas og give tilladelse til at foretage en specifik rejse til en person, som er blevet nægtet pasudstedelse eller har fået inddraget sit pas, ligesom politiet har mulighed for i det konkrete tilfælde at undlade at træffe afgørelse om pasinddragelse mv., hvis hensynet til Danmarks internationale forpligtelser taler derfor.

I forhold til den foreslåede ordning om bortfald af opholdsret, fremgår det af de foreslåede bestemmelser, at en afgørelse om bortfald kun kan ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed. Det indebærer, at der bl.a. skal tages hensyn til de ovenfor anførte betingelser i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, og artikel 28. Det indgår desuden i ordningen vedrørende bortfald af opholdsret, at en opholdsret ikke skal anses for bortfaldet, hvis udlændingen godtgør, at opholdet har eller har haft et anerkendelsesværdigt formål.

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

ophævelse af et indrejseforbud skulle tage hensyn til opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2.

Politiets sagsbehandling i sager om pasinddragelse mv. vil være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler om partshøring, begrundelse og klagevejledning. Politiets afgørelser vil kunne påklages administrativt og vil kunne kræves indbragt for domstolene. På tilsvarende vis til Udlændingestyrelsens sagsbehandling i sager om bortfald af opholdsret være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler, ligesom afgørelserne vil kunne påklages administrativt og være omfattet af den særlige adgang til domstolsprøvelse efter udlændingelovens § 52. Det er Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede ordninger herved lever op til opholdsdirektivets krav i artikel 30 til meddelelsen af afgørelser, som begrænser den frie bevægelighed, og til de proceduremæssige garantier i direktivets artikel 31.

På den baggrund er det samlet set Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med EU-retten.

7. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vil medføre økonomiske konsekvenser for det offentlige i form af politiets sagsbehandling af afgørelserne samt eventuel klagesagsbehandling og retssagsbehandling. Endvidere vil der være visse omkostninger forbundet med justering af gerningskoder mv. i det Centrale Kriminalregister (KR). Udgifterne hertil vil blive afholdt inden for den eksisterende ramme.

8. Administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vil ikke medføre administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

11. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

[12. Hørte myndigheder mv.]

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:]

13. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Se pkt. 7.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Ingen.
Forholdet til EU-retten	Se pkt. 6.	

Til § 1 (Pasloven)

Til nr. 1 (§ 1, stk. 2, 2. pkt.)

Den foreslåede bestemmelse i lovens § 1, stk. 2, 2. pkt., indebærer, at justitsministeren i forbindelse med henlæggelse af opgaver til politiet efter loven kan fastsætte regler om, hvilken myndighed inden for politiet der varetager de pågældende opgaver. Formålet hermed er at give mulighed for, at politiets opgaver inden for pasområdet kan henlægges til et opgavefællesskab, der forankres i en politikreds.

Der henvises til pkt. 4, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2 (§ 2, stk. 1, nr. 4)

Den foreslåede bestemmelse i § 2, *stk. 1, nr. 4*, vil give politiet beføjelse til at nægte at udstede pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Formålet med bestemmelsen er bl.a. at forhindre, at danske statsborgere udrejser til konfliktområder i udlandet med henblik på at deltage i aktiviteter, hvorigennem deres evne eller vilje til at begå alvorlige strafbare forhold, når de vender tilbage, risikerer at blive øget.

Bestemmelsen tager bl.a. sigte på gruppen af personer, der rejser til et konfliktområde, som det man f.eks. for tiden oplever i Syrien, for at tilslutte sig en militant oprørsgruppe eller for på anden lignende måde at tage del i væbnede kamphandlinger, idet denne gruppe udgør en reel og betydelig trussel mod det danske samfund.

Der er ved udformningen af mistankekravet (»grund til at antage«) ikke tilsigtet ændringer i forhold til det gældende mistankekrav efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1-3 (»føje til at antage«). Den ændrede ordlyd er således alene udtryk for en fornyelse af sprogbrugen.

Det vil bero på et konkret skøn, der foretages af politiet, om der i den enkelte sag foreligger tilstrækkelige oplysninger til at opfylde mistankekra-

vet. Politiets skøn vil kunne efterprøves af domstolene under en eventuel domstolsprøvelse, jf. pkt. 2.3.5.

Som eksempel på oplysninger, der i almindelig vil være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget (»grund til at antage«), kan nævnes 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 et andet eksempel på oplysninger, der i almindelighed vil være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget, kan nævnes oplysninger om, at en person opholder sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål. Også oplysninger om, at en person har opholdt sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål, vil efter omstændighederne kunne være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget.

Det bemærkes i den forbindelse, at på samme måde som en anonym kilde-rapport efter omstændighederne vil kunne begrunde, at der bl.a. foretages ransagning hos en mistænkt efter retsplejelovens regler herom, vil også en anonym kilderapport efter omstændighederne kunne begrunde, at der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse.

Vurderingen af, om en persons formodede deltagelse i aktiviteter i udlandet kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vil ligeledes bero på et konkret skøn, der foretages af politiet.

Det vil i den forbindelse være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som en person forventes at deltage i i udlandet, i almindelighed må antages at påvirke den pågældende i sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Det er således ikke et krav, at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har til hensigt at begå et strafbart forhold i f.eks. Danmark eller at påvirke andre hertil.

Udtrykket »statens sikkerhed« omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sik-

kerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Udtrykket »offentlig orden« omfatter andre alvorlige forbrydelser, som vil kunne bringe den offentlige orden i fare uden der herved dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab, frihedsberøvelse, grov vold, ildspåsættelse eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer.

Lovforslagets begreb »andre staters sikkerhed« omfatter alvorlige forbrydelser begået i andre lande. Hensynet til at forebygge alvorlige forbrydelser i andre lande begået af en dansk statsborger vil således også kunne begrunde en afgørelse om pasinddragelse og udrejseforbud.

Som et eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes ophold i et område i udlandet, hvor der foregår væbnede konflikter. Det gælder navnlig i relation til personer, der tager aktivt del i kamphandlingerne. Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en sådan påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan eksempelvis være tilfældet for personer, som opholder sig i en konfliktzone for at passe på familierne og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende.

Der vil således i almindelighed kunne træffes afgørelse efter de foreslåede bestemmelser, hvis der er grund til at tro, at en person vil udrejse for 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.

Ikke enhver deltagelse i væbnede konflikter i udlandet risikerer nødvendigvis at udsætte de deltagende for påvirkning, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold, når de vender tilbage til Danmark. For personer, der deltager i væbnede konflikter som led i udsendelse for Forsvaret, kan der ikke antages at være en sådan generel påvirkningsrisiko. Det bemærkes i den forbindelse, at udsendte for Forsvaret bl.a. 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 der for personer, der deltager i væbnede konflikter for et med

Danmark allieret lands styrker, i almindelighed ikke være en sådan påvirkningsrisiko. Heller ikke personer, der opholder sig i et konfliktområde som led i arbejdet for en anerkendt nødhjælpsorganisation, antages at blive udsat for en sådan påvirkningsrisiko, at de vil indebære en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Som et andet eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger, hvor deltagerne bl.a. trænes i militære færdigheder. Hvis der er konkrete omstændigheder, som peger på, at en person agter at rejse til udlandet for at lade sig træne til at begå terrorisme, vil der efter omstændighederne kunne ske anholdelse og varetægtsfængsling forud for udrejse for (forsøg på) overtrædelse af straffelovens § 114 d, stk. 3.

Også ophold hos en gruppe eller organisation, der driver organiseret kriminalitet, vil efter omstændighederne kunne indebære eller forøge risikoen for den offentlige orden i form af en forøget risiko for at de pågældende vil begå alvorlige strafbare forhold, herunder drab, frihedsberøvelse eller ildspåsættelse, i Danmark med den konsekvens, at politiet vil kunne træffe afgørelse om f.eks. pasinddragelse og udrejseforbud efter de foreslåede bestemmelser.

Ovenstående eksempler er ikke udtryk for en udtømmende opremsning af tilfælde, hvor politiet vil kunne træffe afgørelse efter de foreslåede bestemmelser.

Der vil ikke kunne træffes afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud, hvis en sådan afgørelse er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Noget sådant vil efter omstændighederne kunne være tilfældet i situationer, hvor en afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud ville forhindre en person i at varetage sit arbejde. Der henvises til pkt. 2.2.4 om provisorisk pas og tilladelse til specifikke rejser, til pkt. 6 om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og pkt. 12 om forholdet til EU-retten.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.1, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3 (§ 2, stk. 2 og 3)

Med forslaget til § 2, *stk.* 2, fastsættes, at politiet i hvert enkelt tilfælde skal fastsætte en frist for varigheden af en afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4 (lovforslaget § 1, nr. 2), på maksimalt 1 år. Det fastsættes endvidere, at fristen kan forlænges med op til 1 år ad gangen, hvis der fortsat er grundlag for at tro, at den pågældende ellers vil udrejse.

Det forudsættes i den forbindelse, at fristen i første omgang som udgangspunkt vil blive fastsat til 1 år, henset til at det må anses for tvivlsomt, om den pågældendes ønske om og vilje til at udrejse permanent vil kunne ændres inden for en kortere tidsperiode. Ved en eventuel forlængelse af fristen kan der derimod være grund til at overveje at fastsætte en kortere frist. Dette vil afhænge af de konkrete omstændigheder i sagerne.

Fristen for politiets afgørelser om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas regnes fra den dag, hvor afgørelsen er truffet.

Det forudsættes, at politiet af egen drift eller efter opfordring fra den, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, genoptager en sag, hvis den pågældendes forhold ændrer sig væsentligt under virkningsperioden. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.2, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, *stk.* 3, giver politiet adgang til under særlige omstændigheder at udstede et provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4 (lovforslagets § 1, nr. 2).

Med »særlige omstændigheder« forstår bl.a. tilfælde, hvor hensynet til den pågældendes ret til familieliv, uddannelse eller arbejde med afgørende vægt taler for at give tilladelse til at foretage en specifik rejse ud af landet. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis der opstår dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem.

Der vil efter omstændighederne også kunne udstedes provisorisk pas til en person, der skal foretage en specifik rejse ud af landet som led i sit arbejde, hvis det vil medføre betydelig ulempe eller økonomisk tab for den pågældende og dennes arbejdsgiver, såfremt rejsen ikke kan gennemføres.

Det forudsættes, at en person, hvem pas er nægtet udstedt, eller hvis pas er inddraget, selv skal søge tilladelse til at få udstedt et provisorisk pas, og at den pågældende i den forbindelse skal dokumentere, at betingelserne herfor er opfyldt.

De almindelige regler i pasbekendtgørelsen om udstedelse af provisorisk pas vil også gælde for udstedelse af provisorisk pas efter den foreslåede bestemmelse. Det indebærer bl.a., at det provisoriske pas kun gives for det tidsrum, som er påkrævet af hensyn til rejsens varighed, jf. pasbekendtgørelsens § 24, stk. 2.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.3, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4 (§ 2, stk. 5)

Spørgsmål om ophævelse af en af politiet truffet afgørelse om at nægte pasudstedelse eller inddrage et allerede udstedt pas kan kræves forelagt retten af den, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget. 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. Opholder vedkommende sig i udlandet, skal politiet, inden passet inddrages, søge rettens godkendelse af den trufne bestemmelse.

På samme måde vil afgørelser om at nægte udstedelse af pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4 (lovforslagets § 1, nr. 2), kunne indbringes for domstolene.

Med den foreslåede ændring af § 2, stk. 3, der med lovforslaget bliver § 2, stk. 5, fastsættes, at spørgsmål om ophævelse af en af politiet truffet afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4, skal indbringes for den ret, der er nævnt i retsplejelovens § 698. Ved behandlingen af sådanne sager finder reglerne i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen anvendelse med de fornødne lempelser.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.5, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 5 (§ 2 b)

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i pasloven (som § 2 b) om udrejseforbud.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 1* giver politiet beføjelse til at meddele en person, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, jf. den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4 (lovforslagets § 1, nr. 2), forbud mod at udrejse af Danmark i det tidsrum, der er fastsat efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2 (lovforslagets § 1, nr. 3).

Den foreslåede bestemmelse supplerer den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4, om nægtelse af at udstede pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas, når der er føje til at antage, at den pågældende har til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Der vil således alene kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis der senest samtidig træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4.

Det forudsættes, at politiet som udgangspunkt også vil træffe afgørelse om udrejseforbud, hvis der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller at inddrage et allerede udstedt pas. Dog vil der ikke kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis det må antages, at f.eks. inddragelse af den pågældendes pas i sig selv vil være tilstrækkeligt til at forhindre udrejse.

Politiets afgørelser om udrejseforbud har samme varighed som afgørelsen om at nægte at udstede eller inddrage et allerede udstedt pas. Det betyder, at der maksimalt kan fastsættes en frist for udrejseforbuddet på 1 år, dog således at fristen kan forlænges med op til 1 år ad gangen, hvis der er fortsat grundlag for at tro, at den pågældende ellers vil udrejse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2 (lovforslagets § 1, nr. 3).

Fristen for politiets afgørelser om udrejseforbud regnes fra den dag, hvor afgørelsen er truffet.

Det forudsættes, at politiet af egen drift eller efter opfordring fra den, hvem udrejseforbuddet er meddelt, genoptager en sag, hvis den pågældendes forhold ændrer sig væsentligt under virkningsperioden.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.2, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* giver politiet adgang til under særlige omstændigheder at dispensere fra et udrejseforbud. Efter bestemmelsen kan politiet således skriftligt give tilladelse til, at en person, der er meddelt forbud efter *stk. 1* kan foretage en specifik rejse.

Den foreslåede bestemmelse skal ses i sammenhæng med den foreslåede bestemmelse i § 2, *stk. 3* (lovforslagets § 1, nr. 3). Betingelserne for at give tilladelse til en specifik rejse efter § 2 b, *stk. 2*, er således sammenfaldende med betingelserne for at udstede et provisorisk pas efter § 2, *stk. 3*. Det betyder, at hvis betingelserne for at udstede et provisorisk pas er til stede, vil betingelserne for at give tilladelse til en specifik rejse også være det.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.3, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Med den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* fastsættes, at spørgsmålet om ophævelse af politiets afgørelser om udrejseforbud kan kræves forelagt retten af den, som forbuddet retter sig mod. Politiet skal i så fald uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om politiets bestemmelse skal opretholdes eller ophæves.

Adgangen til domstolsprøvelse af politiets afgørelser om udrejseforbud vil hermed svare til den almindelige adgang efter pasloven til at prøve politiets afgørelser om nægtelse af at udstede pas eller inddragelse af et allerede udstedt pas.

Politiet vil ikke have mulighed for at udstede et udrejseforbud til en person, der opholder sig i udlandet.

Det fastsættes i den foreslåede bestemmelse i *stk. 4*, at begæring efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 3*, skal indbringes for den i retsplejelovens § 698 nævnte ret, og at reglerne i retsplejelovens 4. bog finder anvendelse med de fornødne lempelser ved sagens behandling.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.5, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 6 (§ 5, stk. 1)

Efter den gældende bestemmelse i paslovens § 5, stk. 1, straffes overtrædelse af pasloven eller forskrifter, der er udstedt i medfør heraf, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Det foreslås, at bestemmelsen i § 5, *stk. 1*, nyaffattes, hvorved der fastsættes en særskilt strafferamme for overtrædelse af et udrejseforbud på bøde eller fængsel indtil 2 år.

En overtrædelse af et udrejseforbud vil samtidig indebære en overtrædelse af bestemmelsen i pasbekendtgørelsens § 2 om ind- og udrejse af landet uden gyldigt pas. Det forudsættes, at der i sådanne tilfælde alene vil blive rejst tiltale for overtrædelse af udrejseforbuddet, hvilket imidlertid bør afspejles i strafudmålingen.

Det forudsættes, at overtrædelse af et udrejseforbud i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med ubetinget fængsel i 3 måneder, uanset hvortil der udrejses. Det vil i den forbindelse skulle indgå som et skærpende moment i straffastsættelsen, hvis den pågældende er udrejst til f.eks. det konfliktområde, som begrundede afgørelsen om udrejseforbud.

Fastsættelse af straffen vil i øvrigt bero på domstolenes konkrete vurdering af omstændighederne i den enkelte sag, og den angivne strafposition vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.6, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 7 (§ 5, stk. 1)

Der er tale om en konsekvensændring som følge af forslaget til en særskilt strafferamme for overtrædelse af et udrejseforbud, jf. den foreslåede nyaffattelse af paslovens § 5, stk. 1 (lovforslagets § 1, nr. 6). Der tilsigtes således ingen indholdsmæssige ændringer i bestemmelsen, som fortsat vil fastsætte en strafferamme for overtrædelse af paslovens øvrige bestemmelser eller bestemmelser udstedt i medfør heraf på bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3.6, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2 (Udlændingeloven)

Til nr. 1 (§ 10, stk. 3, 1. pkt.)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 10, stk. 3, 1. pkt., indebærer, at en udlænding, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, og som er meddelt indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 11, ikke kan gives opholdstilladelse efter udlændingeloven § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor.

Efter den foreslåede bestemmelse er formodningen således imod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, og som er meddelt indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 11, skal meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8. Der skal således foreligge særlige grunde, der taler for meddelelse af asyl.

Der skal ved afgørelsen af, hvorvidt der skal gives opholdstilladelse, tages højde for, om sådanne særlige forhold gør sig gældende, at der alligevel skal gives opholdstilladelse. Der kan i den forbindelse henvises til de særlige forhold, der er opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1.

Der skal således foretages en afvejning mellem de forhold, som taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at ansøgningen om opholdstilladelse imødekommes.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.4, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2 (§ 10, stk. 4, 1. pkt.)

Den foreslåede ændring af bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 4, 1. pkt., medfører, at en udlænding, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, og som er meddelt indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 1, ikke kan gives opholdstilladelse efter § 8, stk. 3, og §§ 9-9 f eller 9 i-9 n, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen.

Der skal ved afgørelsen af, hvorvidt der skal gives opholdstilladelse, tages højde for, om sådanne særlige forhold gør sig gældende, at der alligevel

skal gives opholdstilladelse. Der kan i den forbindelse henvises til de særlige forhold, der er opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1.

Der skal således foretages en afvejning mellem de forhold, som taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at ansøgningen om opholdstilladelse imødekommes.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.4, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3 (§ 14 a, stk. 2)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 14 a, stk. 2, medfører, at retten efter udlændingelovens § 14 a, stk. 1, til at tage beskæftigelse ikke omfatter udlændinge, hvis opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4 (§ 21 b)

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, bortfalder en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse eller en opholdsret endvidere, hvis en udlænding 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, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, medmindre bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det vil være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som der er grund til at antage, at udlændingen deltager eller har deltaget i under opholdet, i almindelighed må antages at påvirke en person i en sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Det er således ikke et krav, at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har til hensigt at begå et strafbart forhold i f.eks. Danmark eller påvirke andre hertil.

Som et eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes aktiv deltagelse i kamphandlinger.

Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en påvirkning og forråelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan eksempelvis være tilfældet for personer, som opholder sig i et konfliktområde og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende.

Som et andet eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, kan nævnes ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger, hvor deltagerne bl.a. trænes i militære færdigheder.

Ved vurderingen af, om der er grund til at antage, at en udlænding under sit ophold deltager eller har deltaget i sådanne aktiviteter, vil den pågældendes forhold, inden vedkommende udrejste af Danmark, herunder eventuelle forberedelseshandlinger eller ytringer på sociale medier, tillige kunne tillægges betydning.

Der vil således kunne træffes afgørelse om bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret efter den foreslåede bestemmelse, hvis en udlænding er udrejst og har taget ophold i et konfliktområde, uanset om der foreligger oplysninger, som peger på, at den pågældende deltager eller har deltaget aktivt i kamphandlinger. Det er dog en forudsætning, at der er grund til at antage, at den pågældende deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Det vil ikke være ethvert ophold i et sådant område, der medfører risiko for en påvirkning af den nævnte karakter. Eksempelvis vil der for personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker, i almindelighed ikke være en sådan påvirkningsrisiko.

Den foreslåede ændring af udlændingeloven skal som nævnt ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af pasloven. Ved vurderingen af, om 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, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, skal der således lægges vægt på de samme momenter, som indgår i den foreslåede bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1, nr. 4. Der henvises nærmere herom til lovforslagets § 1, nr. 2.

En opholdstilladelse eller opholdsret bortfalder, medmindre bortfaldet vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises nærmere herom til pkt. 5.2.

Særligt i forhold til udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne gælder det, 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, jf. bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område mv. (opholdsdirektivet). Der henvises nærmere herom til pkt. 6.

Udlændingestyrelsen skal i hver enkelt sag vurdere, om en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal bortfalde som følge af Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.1, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det kan i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 2, efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal anses for bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21, b, stk. 1, hvis udlændingen kan godtgøre, at udlændingens ophold har haft et anerkendelsesværdigt formål.

Meddelelse af dispensation fra bortfald forudsætter, at udlændingen dokumenterer, at den pågældende under opholdet i udlandet ikke deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed.

Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der på baggrund af en udlændings forhold, herunder ytringer på sociale medier eller lignende, er grund til at antage, at vedkommende under et ophold uden for Danmark deltager eller har deltaget i aktiviteter af den nævnte karakter, men udlændingen over for Udlændingestyrelsen efterfølgende kan dokumentere, at det pågældende ophold var påkrævet på grund af dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem, og at udlændingen under sit ophold ikke deltager eller har deltaget i aktiviteter af den nævnte karakter.

Henset til de hensyn, der ligger bag den foreslåede bortfaldsbestemmelse, forudsættes muligheden for at bestemme, at en opholdstilladelse eller op-

holdsret ikke skal anses for bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, administreret restriktivt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.2, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 3, skal Udlændingestyrelsen, hvis der foreligger oplysninger om, at en udlænding kan have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vejlede udlændingen om reglerne om bortfald efter den foreslåede bestemmelse i stk. 1.

Oplysninger om, at en udlænding kan have til hensigt at udrejse for i udlandet at deltage i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, vil ofte komme fra politiet, der herefter videregiver oplysningerne til Udlændingestyrelsen.

Anledningen til at advare en udlænding efter den foreslåede bestemmelse vil imidlertid også kunne opstå på baggrund af oplysninger, som er videregivet til Udlændingestyrelsen fra andre myndigheder, eller på baggrund af oplysninger, der er tilgået Udlændingestyrelsen på anden vis, herunder oplysninger fra udlændingen selv.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen og de myndigheder, der måtte være i besiddelse af relevante oplysninger i forhold til den foreslåede advarselsordning, udveksler sådanne oplysninger efter reglerne i persondatalovens §§ 6-8.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.3, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 5 (§ 32, stk. 11)

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 11, indebærer, at en udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, meddeles indrejseforbud.

Indrejseforbuddet meddeles for bestandig og har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen eller, hvis udlændingen opholder sig uden

for landet, fra tidspunktet for konstateringen af, at udlændingens opholdstilladelse er bortfaldet.

Udlændingestyrelsen skal umiddelbart efter, at der er truffet en afgørelse om bortfald af opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, underrette Rigspolitiet. Underretningen til Rigspolitiet skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at indrejseforbuddet kan registreres og håndhæves.

Hvis der efterfølgende meddeles dispensation fra bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 2, bortfalder indrejseforbuddet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.4, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 6 (§ 34, stk. 4)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 34, stk. 4, indebærer, at de udlændinge, hvis opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, bortfalder i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, underlægges den skærpede meldepligt i udlændingelovens § 34, stk. 4, hvis de ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 7 (§ 34 a, stk. 1)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 34 a, stk. 1, indebærer, at Udlændingestyrelsen skal beslutte, at de udlændinge, hvis opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og som gentagne gange er straffet for manglende overholdelse af et opholdspåbud, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 9, jf. § 60, skal have monteret en elektronisk sender i 1 måned som en foranstaltning til at styrke kontrollen med overholdelsen af opholdspåbuddet, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 10.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 8 (§ 42 a, stk. 8, 3. pkt.)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 3. pkt., indebærer, at det er en betingelse for efter § 42 a, stk. 8, 1. pkt., at blive tilbudt indkvartering i særlige boliger i tilknytning til eller uden for de i § 42 a, stk. 5, nævnte indkvarteringssteder, at udlændingens opholdstilladelse ikke er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 9 (§ 42 a, stk. 9, 1. pkt.)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 42 a, stk. 9, 1. pkt., indebærer, at Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, skal bestemme, at de udlændinge, hvis opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 10 (§ 42 k, stk. 2)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 42 k, stk. 2, indebærer, at retten efter § 42 k, stk. 1, til at flytte i egen bolig ikke omfatter de udlændinge, hvis opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 11 (§ 42 l, stk. 2)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 42 l, stk. 2, indebærer, at retten efter § 42 l, stk. 1, til at indkvartere sig privat eller få tilbud om en selvstændig bolig i tilknytning til et indkvarteringssted omfattet af § 42 a, stk. 5, ikke omfatter de udlændinge, hvis opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.7, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 12 (§ 46, stk. 2, 1. pkt.)

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 46, *stk. 2, 1. pkt.*, indebærer, at afgørelser om bortfald af opholdstilladelser efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, træffes af Udlændingestyrelsen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.2.1.1, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 13 (§ 52, stk. 1, nr. 2)

Det følger af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 52, *stk. 1, nr. 2*, at endelige administrative afgørelser efter udlændingelovens § 46 inden 14 dage efter, at afgørelsen er meddelt udlændingen, af udlændingen kan kræves indbragt til prøvelse for den ret, hvor udlændingen har bopæl, eller, hvis udlændingen ikke har bopæl noget sted i riget, for Københavns Byret, hvis afgørelsen går ud på bortfald efter § 21 b, og udlændingen er enten statsborger i et andet nordisk land og har fast bopæl her i landet eller er omfattet af EU-reglerne, jf. udlændingelovens § 2.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.6, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 14 (§ 52 b, stk. 1, nr. 12)

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, *stk. 1, nr. 12*, kan en afgørelse, som Udlændingestyrelsen har truffet om bortfald efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, af en opholdstilladelse meddelt efter §§ 9-9 f eller 9 i-9 n eller opholdsret efter EU-reglerne eller ret til ophold som nordisk statsborger, indbringes for Udlændingenævnet.

Som det gælder for de afgørelser, der i dag kan påklages til Udlændingenævnet, vil det også gælde for de nye sagstyper, at klagen som udgangspunkt skal være indgivet inden 8 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.

Klage til Udlændingenævnet over afgørelser, som er truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, kan kun tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis særlige grunde taler derfor, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 33, stk. 3, sidste pkt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.6, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 15 (§ 53 a, stk. 1, nr. 6)

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 6, kan en afgørelse, som Udlændingestyrelsen har truffet, om bortfald efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1, af en opholdstilladelse, som er meddelt efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a, indbringes for Flygtningenævnet.

Det følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 53 a, stk. 2, sidste pkt., at klage til Flygtningenævnet over en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i § 21 b, vil blive tillagt opsættende virkning.

Det forudsættes, at nævnet behandler klager over bortfald af en opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, på samme måde som klager over bortfald af en opholdstilladelse efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 17, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.6, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 16 (§ 58 g, stk. 1)

Efter den foreslåede ændring af udlændingelovens § 58 g, stk. 1, skal Rigspolitechefen indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 21 b, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.5, og bemærkningerne hertil, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 3 (Retsplejeloven)

Til nr. 1 (§ 781, stk. 3, nr. 1)

Den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 781, stk. 3, nr. 1, angår indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af teleoplysning (indhentelse af oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil) i sager om visse krænkelser som nævnt i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Bestemmelsen indebærer, at det almindelige kriminalitetskrav i retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 3, hvorefter bl.a. tele-

oplysning som udgangspunkt forudsætter, at efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, fraviges i disse sager.

Ved § 7 i lov nr. 403 af 28. april 2014 om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om værdipapirhandel mv., straffeloven, lov om forvaltere af alternative investeringsfonde mv., retsplejeloven og forskellige andre love blev retsplejelovens § 781, stk. 3, med ikrafttræden den 15. maj 2014 nyaffattet og opdelt i numre.

I den forbindelse blev henvisningen i bestemmelsen til § 2, stk. 1, nr. 1, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning ændret til en henvisning til § 2, stk. 2, nr. 1.

Ifølge lovens forarbejder videreførte retsplejelovens § 781, stk. 3, nr. 1, gældende ret, hvorefter der, hvis betingelserne i § 781, stk. 1, nr. 1 og 2, er opfyldt, kan foretages teleoplysning, såfremt mistanken angår krænkelser som nævnt i § 2, stk. 1, nr. 1, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (jf. bemærkningerne til § 7 i lovforslag nr. L 119 (2013-14)). Det har således ikke været tilsigtet, at § 781, stk. 3, nr. 1, skulle henvise til § 2, stk. 2, nr. 1, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Det foreslås på denne baggrund at ændre retsplejelovens § 781, stk. 3, nr. 1, således at bestemmelsens ordlyd bringes i overensstemmelse med forarbejderne og med bestemmelsens indhold forud for lov nr. 403 af 28. april 2014.

Til § 4 (Ikrafttræden)

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. marts 2015.

De foreslåede nye muligheder for henholdsvis nægtelse af udstedelse af pas, inddragelse af et allerede udstedt pas (herunder pas udstedt før 1. marts 2015) og meddelelse af udrejseforbud vil også kunne baseres på oplysninger om forhold, der har fundet sted forud for lovens ikrafttræden.

Den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 2, medfører, at bortfald efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 21 b, stk. 1, alene kan ske, hvis den pågældende udlænding efter lovens ikrafttræden opholder sig uden for landet, og der er grund til at antage, at den pågældende efter lovens ikrafttræden under opholdet deltager eller har deltaget i aktiviteter,

som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Det bemærkes, at der ved vurderingen af, om der er grundlag for at antage, at udlændingen under opholdet i udlandet efter lovens ikrafttræden deltager eller har deltaget i aktiviteter, som kan indebærer en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed, eksempelvis vil kunne inddrages oplysninger om udlændingens adfærd mv., eksempelvis udlændingens ytringer på bl.a. sociale medier, også forud for lovens foreslåede ikrafttræden den 1. marts 2015.

Til § 5 (Grønland og Færøerne)

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Det følger af bestemmelsens stk. 2, at ændringerne af pasloven og udlændingeloven i lovforslaget § 1 og 2 ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.