

Væsentlige retssikkerhedsmæssige udfordringer – Analyse om lovudkast om ændring af paslov mm, udlændingelov og retsplejeloven

(Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet mv.)

Executive summary

Som følge af det stigende antal danske "fremmedkrigere", som rejser til Syrien og Irak, har regeringen fremlagt et udkast til lovforslag om ændring af bl.a. pasloven. Lovudkastet skal i samspil med andre tiltag være med til at forebygge yderligere rekruttering af fremmedkrigere fra Danmark. De foreslåede ændringer af pasloven muliggør nægtelse og inddragelse af statsborgeres pas samt udstedelse af udrejseforbud. Denne analyse gennemgår de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige betænkeligheder ved de foreslåede ændringer af pasloven. Det konkluderes, at Lovudkastet giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige betænkeligheder, herunder i forhold til rækkevidden af Lovudkastets anvendelsesområde, definitionen af de aktiviteter der kan begrunde pasinddragelse og udrejseforbud samt mistankegrundlaget. På den baggrund anbefales det, at:

- A. Lovudkastets anvendelsesområde præciseres og afgrænses nærmere
- B. Lovudkastet ikke bør omfatte aktiviteter, hvor der er risiko for at bringe den "offentlige orden" eller "andre staters sikkerhed" i fare;
- C. Mistankekravet skærpes, således at der eks. kræves "klare holdepunkter", samt at en beslutning om pasinddragelse og udrejseforbud kræver "tungtvejende grunde";
- D. Ytringer på sociale medier som udgangspunkt ikke alene kan danne grundlag for et indgreb i bevægelsesfriheden;
- E. Anonyme kilderapporter ikke alene kan danne grundlag for et indgreb i bevægelsesfriheden;
- F. Der indføres en solnedgangsklausul således, at Lovudkastets bestemmelser automatisk ophører efter eks. 3-5 år, med mindre et flertal i Folketinget fornyer hjemlen.

Baggrund

I de senere år er et stigende antal personer med dansk statsborgerskab eller opholdstilladelse i Danmark rejst til Mellemøsten for at slutte sig til islamistiske organisationer, der er involveret i de væbnede konflikter i Syrien og senest Irak. Medio september 2014 oplyste Politiets Efterretningstjeneste (PET), at antallet af "fremmedkrigere" nu overstiger 100. PET oplyste ved samme lejlighed, at omkring 50 af personerne er vendt tilbage til Danmark. PET skønner, at en del af de udrejste personer radikaliseres yderligere af deres ophold i konfliktområderne, og at trusselsniveauet i Danmark derfor fortsat er "alvorligt".¹ PET holder særligt øje med de personer, der har kæmpet for organisationen Islamisk Stat, også kendt som IS.² I udlandet er en fransk statsborger, der angiveligt har opholdt sig i Syrien tiltalt for et dødeligt terrorangreb i Belgien, mens to britiske statsborgere for nylig blev dømt for forsøg på terrorisme efter at være returneret fra Syrien.³

Strømmen af fremmedkrigere har igennem længere tid vakt betydelig politisk bekymring både nationalt og internationalt. Som følge heraf offentliggjorde regeringen den 19. september 2014 en samlet handlingsplan for "Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme".⁴ Den 24. september 2014 vedtog FN's Sikkerhedsråds resolution 2178 om *Foreign Terrorist Fighters* (Sikkerhedsrådsresolutionen), som indeholder en række anbefalinger samt juridisk bindende forpligtelser for FN's medlemslande i bekæmpelsen af terrortruslen fra fremmedkrigere. Efterfølgende fremlagde regeringen den 6. november 2014 et udkast til Lovforslag om ændring af pasloven, udlændingeloven og retsplejeloven (herefter "Lovudkastet").⁵ Lovudkastets fokus er en styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v. og er ifølge bemærkningerne⁶ et forsøg på at forebygge yderligere radikalisering og udrejse af danske fremmedkrigere.⁷ Lovudkastet sigter på at forhindre udrejse til visse konfliktområder, ved at give politiet beføjelse til med hjemmel i pas- og udlændingeloven at nægte udstedelse af og inddrage danske statsborgeres pas samt udlændinges opholdstilladelse og derudover pålægge danske statsborgere et udrejseforbud. Herudover har regeringen anmodet Straffelovsrådet om at overveje mulighederne for at gribe strafferetligt ind over for selve deltagelsen

¹ Jyllands-Posten 2. december 2014 "FAKTA: Sådan ser PET på terrortruslen mod Danmark"

<http://jyllands-posten.dk/indland/politiretsvaesen/ECE7253023/FAKTA-Sådan-ser-PET-på-terrortruslen-mod-Danmark/>

² PET og CTA's trusselvurdering 2013 samt CTA publikation af 28. maj 2014, *Danske islamistiske miljøer med betydning for terrortruslen mod Danmark*: <https://www.pet.dk/CTA/~media/CTA/CTAanalyseMiljoeerDKpdf.ashx>

³ <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29359901> og <http://nyhederne.tv2.dk/udland/2014-12-05-briter-doemt-for-terrorplaner-fik-hjaelp-fra-danmark>

⁴ Socialministeriet, *Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme*, september 2014, s. 4. Tilgængelig på:

<http://sm.dk/filer/nyheder/handlingsplan-om-forebyggelse-af-radikalisering-og-ekstremisme-tilgaengelig.pdf>

⁵ Udkast til lovforslag om ændring af lov om pas til danske statsborgere mv., udlændingeloven og retsplejeloven (Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.)

⁶ Lovudkastet, s. 8.

⁷ Begrebet fremmedkrigere dækker i nærværende analyse over de mange begreber, som bliver anvendt for ikke-statslige private personer, der kæmper i væbnede konflikter. Begrebet sidestilles således med *foreign fighters*, *syriensfarere*, *Syriens-krigere*, *hellige-krigere* etc.

i eller hvervning til væbnede konflikter.⁸ Hverken i den danske straffelov⁹ eller i folkeretten findes der et generelt forbud mod privates deltagelse i væbnet konflikt, og regeringens Lovudkast indeholder da heller ikke et sådant forbud.

Til trods for de seneste års udvikling er fremmedkrigere ikke et nyt fænomen i dansk historie. I 1937, under den spanske borgerkrig, rejste op mod 450 danske statsborgere til Spanien for at være en del af de internationale brigader.¹⁰ Folketinget vedtog på denne baggrund et udrejseforbud for danske såvel som fremmede statsborgere til deltagelse i borgerkrigen i Spanien.¹¹ Udrejseforbuddet under den spanske borgerkrig er så vidt ses det seneste eksempel på den danske regerings forsøg på at begrænse fremmedkriegers udrejse til en væbnet konflikt i udlandet.

I 1946 vedtog Folketinget en tillægslov, som gav politiet hjemmel til at inddrage eller nægte udstedelse af pas til danske statsborgere ved grundet formodning om, at den pågældende havde til hensigt at udrejse for i udlandet at drive forbryderisk virksomhed til skade for den danske stats interesser¹². Som uddybet nedenfor i pkt. 6 indeholdt begge disse love en såkaldt solnedgangsklausul, som fastsætter en frist for, hvornår loven automatisk vil ophøre. Derudover har det internationale samfund set eksempler på fremmedkrigere i eksempelvis Afghanistan, Bosnien og Tjetjenien, uden at det har givet anledning til samme bekymringer for den nationale sikkerhed som situationen i Syrien og Irak.

Fremmedkrigere kan tænkes at udgøre en reel og alvorlig trussel, og regeringen har en klar og legitim interesse i at modvirke dette fænomen. Det er dog også afgørende, at de tiltag, der anvendes mod fremmedkrigere, respekterer grundlæggende retssikkerhedsgarantier og menneskerettigheder. Denne analyse har til formål at redegøre for de retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige overvejelser, Lovudkastet giver anledning til, ligesom analysen indeholder en række anbefalinger til den endelige udformning af loven. Nedenfor følger en gennemgang af følgende forhold: Lovudkastets præventive karakter (pkt. 1.), anvendelsesområdet for paslovens § 2, stk. 1, nr. 4 (pkt. 2), mistankekravet (pkt. 3), domstolsprøvelse (pkt. 4), forholdet til den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) (pkt.5), og solnedgangsklausuler (pkt. 6) samt anbefalinger (pkt. 7).

⁸ Se Straffelovsrådets kommissorium om væbnede konflikter mv. af 8. oktober 2014 her: <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/Raad/KommissoriumVæbnedeKonflikter.pdf>

⁹ Forfatterne bekendt findes der endnu ikke noget europæisk land med straffelovsbestemmelser herom. Flere lande overvejer det dog, hvoraf Norge har haft et forslag herom i høring. Det norske lovforslag og høringssvar kan findes her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---forslag-om-kriminalisering-av-visse-handlinger-knyttet-til-vapnet-konflikt-fremmedkrigere.html?id=764888>

¹⁰ http://www.denstoredanske.dk/Geografi_og_historie/Spanien,_Portugal_og_Andorra/Spanien_efter_1918/Den_Spanske_Borgekrig

¹¹ Rigsdagssamlingen tillæg C, spg. 333. Forlag til lov som vedtaget ved behandling den 25. februar 1937

¹² Lov nr. 158 af 30. marts 1946 til fremmedloven af 1875, vedtaget ved kongelig anordning af 27. november 1946

Lovudkastet – ændring af pasloven – analysens fokus

Lovudkastet indeholder ændringer af pasloven, udlændingeloven og retsplejeloven. Analysen vil udelukkende fokusere på de foreslåede ændringer af pasloven. Det er derfor følgende dele af Lovudkastet, der er relevante for analysen:

1) Indsættelse af en ny bestemmelse i pasloven (§2, stk. 1 nr. 4), som giver politiet beføjelse til at nægte udstedelse af 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”. En beslutning om pasinddragelse kan maksimalt fastsættes til 1 år, men beslutningen kan forlænges med indtil 1 år ad gangen.¹³

2) En ændring af pasloven (ny § 2 b), som indebærer, at politiet får beføjelse til at meddele personer hvis pas er inddraget i medfør af ovennævnte nye bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1 nr. 4, et udrejseforbud, hvis overtrædelse er strafbart med op til 2 års fængsel. Der lægges i den forbindelse ligeledes op til, at pasinddragelse som udgangspunkt skal ledsages af meddelelse om udrejseforbud, samt at politiets skønsvurdering skal kunne underkastes domstolsprøvelse. Lovudkastet fastslår, at der ”under særlige omstændigheder”, kan udstedes hhv. et provisorisk pas og/eller gives tilladelse til en specifik udrejse for en person, der omfattet af en beslutning om pasinddragelse og/eller udrejseforbud.¹⁴

1. Lovudkastets præventive karakter

Lovudkastets sigte er præventivt og har til formål at stoppe udrejse før (yderligere) radikaliserings og dermed deltagelse i aktiviteter, der kan medføre en fare for bl.a. statens sikkerhed indtræder. Lovudkastet giver hjemmel til præventive og indgribende foranstaltninger på et tidligt tidspunkt forud for, at den pågældende person har deltaget i de aktiviteter, som måtte medføre en fare for statens sikkerhed mv. Dermed opstår der en risiko for, at Lovudkastets foranstaltninger rammer så bredt, at de kan få indgribende konsekvenser for en række personer, der ikke har nogen reel hensigt om at udrejse eller deltage i aktiviteter, der er til fare for statens sikkerhed m.v. Sådanne præventive foranstaltninger, der knyttes til en potentiel risiko snarere end at foreskrive straf for realiserede handlinger, kendes også fra eks. politilovens hjemmel til administrative frihedsberøvelser, der også har medført utilsigtede negative konsekvenser for retssikkerheden i form af frihedsberøvelser af uskyldige og fredelige demonstranter.¹⁵

¹³ Lovudkastet, s. 68.

¹⁴ Lovudkastet, s. 73f.

¹⁵ Se eks. <http://justitia-int.org/administrative-frihedsberovelsler/>

Disse betragtninger skærpes af, at Lovudkastet lægger op til at skride præventivt ind over for udrejse til konfliktområder, selvom det ikke i sig selv er strafbart at deltage i en væbnet konflikt. I det omfang man ikke er omfattet af et udrejseforbud, vil man altså kunne rejse ud og kæmpe i en væbnet konflikt uden at risikere at blive mødt med sanktioner (medmindre man har begået terrorisme, krigsforbrydelser m.v.). Mens en antagelse om, at man vil udrejse til en sådan konflikt kan medføre pasinddragelse og udrejseforbud, hvis overtrædelse er strafbart med op til 2 års fængsel. Det forhold, at overtrædelse af både pasinddragelse- og udrejseforbud er strafbelagt, skærper de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved Lovudkastet.

Som det fremgår nedenfor får dette forhold også retssikkerhedsmæssige konsekvenser for mistankekravet. Det skal i den forbindelse nævnes, at der i straffelovens kapitel 12 og 13 er hjemmel til at straffe danske statsborgere, der i et konfliktområde som Syrien eks. begår, medvirker, hverver til, træner eller lader sig træne til terrorisme. Eftersom Danmark deltager i en ikke-international væbnet konflikt i Irak, indeholder den militære straffelov ligeledes hjemmel til at straffe danskere, der i Irak begår "krigsforræderi" rettet mod dansk militær og i visse tilfælde også allierede militære styrker.¹⁶ Ofte vil det dog være særdeles vanskeligt at løfte bevisbyrden for overtrædelser af både den almindelige og den militære straffelov, hvilket sandsynligvis er en væsentlig faktor bag Lovudkastet og dets præventive tiltag.

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

2.1. Ikke-anerkendelsesværdige aktiviteter i konfliktområder

Ifølge paslovens § 2, stk. 1, kan politiet i en række tilfælde nægte at udstede pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas. Det fremgår af Lovudkastet, at følgende bestemmelsen foreslås indsat i paslovens § 2, stk. 1, nr. 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."

Lovudkastet indeholder således en udvidelse af politiets adgang til at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas.

I både regeringens handlingsplan såvel som i Lovudkastets undertitel og visse steder i bemærkningerne angives bestemmelsens anvendelsesområde til statsborgeres deltagelse i *væbnet konflikt*. Som det fremgår ovenfor, er bestemmelsens ordlyd dog ikke afgrænset hertil, men derimod til aktiviteter, som kan indebære

fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed. Som udgangspunkt er Lovudkastets afgrænsning til konkrete aktiviteter, som er til fare for "statens sikkerhed" m.v., mere betryggende, end handlingsplanens anvendelse af udtrykket "væbnede konflikt", eftersom deltagelse i en væbnet konflikt - som nævnt under ovenfor - ikke er strafbar og i mange tilfælde ikke vil frembyde en fare for statens sikkerhed m.v. En sådan afgrænsning stemmer også bedre overens med de operative afsnit 6 a-c i Sikkerhedsrådsresolutionen. Disse bestemmelser indeholder en forpligtelse til at indrette lovgivningen på en sådan måde, at det udgør en alvorlig national forbrydelse for statsborgere og andre personer på statens territorium at rejse eller forsøge at rejse til et andet land eller territorium "for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training". Bestemmelserne indeholder også en forpligtelse til at kriminalisere medvirken og organisering af udrejse med et sådant formål. Sikkerhedsrådsresolutionen lægger således vægt på at forhindre udrejse med henblik på visse terrorrelaterede aktiviteter snarere end udrejse til væbnet konflikt som sådan.

I bemærkningerne til Lovudkastet fremgår det imidlertid, at *aktiviteter* skal forstås som:¹⁷

"[...] 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."

Bestemmelsen omfatter således som udgangspunkt alle aktiviteter, der indebærer ophold i *konfliktområder*, uanset om man deltager i kamphandlinger eller blot opholder sig i *konfliktområdet* uden et *anerkendelsesværdigt formål*. Ikke-anerkendelsesværdige formål omfatter ifølge bemærkningerne til Lovudkastet både ophold, hvor personer opholder sig i en konfliktzone for at passe på familier og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende samt ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer med henblik på træning i militære færdigheder, samt ophold hos en gruppe eller organisation, som driver organiseret kriminalitet. Oplistingen af eksempler på aktiviteter er ifølge bemærkningerne ikke udtømmende, og det fremgår i øvrigt, at forslaget skal ses "*i en bredere sammenhæng*".¹⁸ Bestemmelsen er altså ikke kun relevant i forhold til den aktuelle konflikt i Syrien og Irak, og i bemærkningerne fremhæves bl.a. Somalia, Afghanistan og Tjetjenien som andre eksempler.

Det anføres ligeledes i bemærkningerne til Lovudkastet, at der skal foretages en helhedsvurdering af en aktivitet, herunder karakteren og formålet med aktiviteten, når det skal afgøres, om aktiviteten indebærer en påvirkning i en sådan grad, at et indgreb er nødvendigt. Bestemmelsens anvendelsesområde afgrænses i

¹⁷ Lovudkastet, s. 22.

¹⁸ Lovudkastet, s. 23f.

bemærkningerne over for personer udsendt af det danske forsvar eller allierede landes styrker samt nødhjælpsarbejdere, da disse personer ikke vurderes at være udsat for den samme påvirkningsrisiko som andre.¹⁹

Det forhold, at eks. også kvinder, der rejser til eks. Syrien for at passe en familie, kan anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed m.v., medfører, at definitionen af de ikke-ankendelsesværdige aktiviteter bliver meget bred. Det er ikke overbevisende at behandle en person, der rejser ud for at deltage i kamphandlinger, på samme måde som en person, der opholder sig i et privat hjem og passer børn. Lovudkastets vidtgående definition af ikke-ankendelsesværdige aktiviteter kan dermed medføre, at Lovudkastet rent faktisk risikerer at ramme *bredere*, end hvis det var knyttet op på begrebet ”væbnet konflikt”.

Lovgivers anvendelse af begrebet konfliktområde giver ligeledes anledning til uklarheder, eftersom Lovudkastet ikke indeholder en definition af, hvad der nærmere skal forstås ved *konfliktområde*, eller hvorledes begrebet skal afgrænses. Som påpeget i Justitias tidligere analyse af regeringens handlingsplan²⁰ er der ifølge tænketanken International Institute for Strategic Studies på nuværende tidspunkt 8 høj-intensive og 18 medium-intensive væbnede konflikter på globalt plan.²¹ Den manglende afgræsning af begrebet konfliktområde i Lovudkastet skaber tvivl om, hvorvidt bestemmelsen retter sig mod alle disse konfliktområder eller, om det eksempelvis kun drejer sig om de såkaldt høj-intensive konfliktområder. Eksempelvis er der eksempler på, at danske statsborgere har deltaget i kamphandlinger i Ukraine, hvilket så vidt ses ikke har medført en fare for statens sikkerhed m.v. Der er således en risiko for, at Lovudkastet også vil omfatte personer, der har til hensigt at rejse til Østukraine, uanset at disse ikke frembyder den samme fare som personer, der har til hensigt at kæmpe for IS i Syrien. På den baggrund synes afgræsningen mellem ”væbnet konflikt” og ”statens sikkerhed, offentlig orden og andre staters sikkerhed” at blive ganske vag og Lovudkastets anvendelsesområde er således næppe meget mere præcis og afgrænset end handlingsplanens, der også ramte bredt men i det mindste var knyttet op på en et kendt begreb som ”væbnet konflikt”.

2.2. Den offentlige orden

Lovudkastets hjemmel til indgreb er som nævnt knyttet op på hensynet til statens sikkerhed, den offentlige orden og andre staters sikkerhed. I bemærkningerne defineres ”statens sikkerhed” som interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 og 13, som vedrører forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv. Det fremgår af bemærkningerne til Lovudkastet, at begrebet ”offentlig orden” omfatter andre alvorlige forbrydelser, som vil kunne bringe den offentlige orden i fare, uden at der dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være

¹⁹ Lovudkastet, s. 23f.

²⁰ Analyse af handlingsplan mod Syriens-krigere, Justitia.

²¹ <https://acd.iiss.org/en/conflicts?tags=D6943ABDB5364229B5A0E3338AC94EA1> (Besøgt den 25. november 2014)

drab, frihedsberøvelse, grov vold, ildspåsættelse eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer.²²

Det er problematisk, at danske statsborgere skal tåle nægtelse af pas og udrejseforbud, såfremt der foreligger en mistanke om hensigt til at foretage en række aktiviteter, som ikke nødvendigvis bringer statens sikkerhed i fare. Lovgiver bør være påpasselig med at give beføjelse til indgreb i bevægelsesfriheden, såfremt det ikke i hvert tilfælde er demonstreret en klar nødvendighed under hensyn til særligt væsentlige interesser som statens sikkerhed. Kriteriet om offentlig orden kan derfor være problematisk både iht. legalitetsprincippet, eftersom dets nærmere omfang ikke er defineret, samt i henhold til en proportionalitetsvurdering, eftersom hensynet til den offentlige orden ikke kan antages at veje lige så tung som eksempelvis hensynet til national sikkerhed.

Herudover giver indgreb begrundet i den offentlige orden ligeledes anledning til betænkeligheder i forhold til EMRK, jf. nedenfor, pkt. 5.

2.3. Andre staters sikkerhed

Ifølge Lovudkastet er der mulighed for at foretage Indgreb i bevægelsesfriheden begrundet i andre staters sikkerhed. Rækkevidden af dette kriterium giver imidlertid anledning til tvivl. Gælder hensynet eksempelvis alene til de stater, som Danmark er allierede med, eller er det alle stater? Det spørgsmål er særlig relevant eftersom en række lande i konfliktområder er diktaturer og definerer trusler mod nationens sikkerhed så bredt, at det eks. kan tænkes at omfatte demokratiforkæmpere, dissidenter, oppositionspolitikere og religiøse minoriteter. Sat på spidsen kan man spørge, om Lovudkastet hjemler indgreb i bevægelsesfriheden for personer, der udgør en fare for den syriske stats sikkerhed uden at udgøre en fare for den danske stats sikkerhed, eks. fordi en person ønsker at deltage i aktiviteter vendt mod det syriske regime. Man kan også forestille sig, at en person, der rejser til Syrien for at kæmpe for de kurdiske styrker, som støtter de allierede styrker, som Danmark er en del af, også risikerer at blive genstand for indgreb i bevægelsesfriheden, på samme måde som en person der rejser ud for at kæmpe for IS.

Herudover giver indgreb begrundet i andre staters sikkerhed ligeledes anledning til betænkeligheder i forhold til EMRK, jf. nedenfor, pkt. 5.

²² Lovudkastet, s. 22f.

3. Mistankekrav

Den i Lovudkastet foreslåede ændring af pasloven, der bl.a. giver myndighederne beføjelse til at inddrage statsborgeres pas, forudsætter, at myndighederne har *grund til at antage*, at den pågældende har til hensigt at udrejse eller har opholdt sig i et konfliktområde. Som nævnt i bemærkningerne til Lovudkastet findes der i flere andre lande tilsvarende bestemmelser om nægtelse og inddragelse af pas. I den norske paslovs § 5 fremgår det, at der kan ske nægtelse af pas, såfremt omstændigheder giver rimelig grund til at tro, at formålet med en rejse er ulovlig, samt at tungtvejende hensyn taler for det.

Det fremgår af bemærkningerne til Lovudkastet, at der ved udformningen af mistankekravet "grund til at antage" ikke er tilsigtet ændringer i forhold til det gældende mistankekrav efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1-3 ("føje til at antage"). Ordlyden er kun blevet ændret for at opnå en mere tidsvarende sprogbrug. Det fremgår endvidere, at mistankevurderingen vil bero på et konkret skøn foretaget af politiet.²³ Som eksempel på oplysninger, der i almindelig vil være tilstrækkelige for at opfylde kravet, nævnes der, at en person, der færdes i et radikaliseret miljø, har udtrykt ønske om at rejse til Syrien for at deltage eller på anden måde yde bistand i kampene. Det fremgår ligeledes, at det samme i almindelighed vil 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.²⁴

Lovudkastet indeholder ligeledes en række typeeksempler på, hvordan oplysninger om personers hensigt til at udrejse kan tilvejebringes.²⁵ Det kan f.eks. ske ved, at PET i forbindelse med efterforskning og aflytning af personer mistænkt for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om terrorisme kommer i besiddelse af oplysninger, der peger på, at de pågældende personer har til hensigt at udrejse for at opholde sig i et konfliktområde.

Herudover fremgår det af bemærkningerne til Lovudkastet, at oplysninger om personers hensigt til at udrejse også kan tilvejebringes via sociale medier.²⁶ Det er i den sammenhæng værd at fremhæve, at der er meget stor forskel på, om oplysninger indhentes gennem aflytning af allerede terrormistænkte personer, eller om oplysninger indhentes ved at overvåge personers aktivitet på f.eks. Facebook eller Twitter. Det er vel ikke utænkeligt, at udmeldinger på sociale medier ikke altid skal tages for pålydende og kan være skrevet i affekt eller af personer med adgang til ens konti eller lignende. Derfor er det som udgangspunkt betænkeligt, hvis ytringer på sociale medier *alene* danner grundlag for f.eks. et udrejseforbud, med mindre sådanne ytringer giver meget klare holdepunkter for at antage, at en person vil rejse ud og give anledning for fare for statens

²³ Lovudkastet, side. 21

²⁴ Lovudkastet, side 21.

²⁵ Lovudkastet, s. 24ff.

²⁶ Lovudkastet, s. 24f.

sikkerhed m.v. Det er dog klart, at ytringer på sociale medier bør kunne indgå som et element i politiets samlede bedømmelse. I de tilfælde, hvor umiddelbare meningstilkendegivelser kan give anledning til et indgreb i en borgers bevægelsesfrihed, kan det muligvis også anses som et indgreb i ytringsfriheden, der er beskyttet i EMRK artikel 10.

Endvidere kan oplysninger om hensigt til udrejse tilvejebringes gennem såkaldte anonyme kilderapporter udarbejdet af PET. Det fremgår også af bemærkningerne til Lovudkastet, at anonyme kilderapporter kan begrunde, at der træffes afgørelse om at nægte eller inddrage en borgers pas, såfremt politiet skønner, at den anonyme kilde er troværdig.²⁷ At basere et så vidtgående indgreb som udrejseforbud på en anonym kilderapport synes problematisk, eftersom den mistænkte i praksis vil have stærkt begrænsede muligheder for at imødegå en sådan rapport, hvor kilden ikke er kendt og det derfor ikke er muligt med effektiv kontradiktion. Brugen af anonyme kilderapporter øger også risikoen for misbrug eks. ved, at den anonyme kilde angiver usande oplysninger på grund af antipati for den mistænkte, eller ved at myndighederne overdriver indholdet af en anonym kilderapport med henblik på at styrke et tvivlsomt mistankegrundlag. Sådanne tilfælde af misbrug vil i praksis ikke eller kun sjældent være muligt at imødegå for den mistænkte eller dennes advokat. Anonyme kilderapporter bør således ikke alene kunne udgøre det tilstrækkelige grundlag for mistanke, som medfører et indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed.

4. Domstolsprøvelse

Det fremgår af bemærkningerne til Lovudkastet, at politiets afgørelser om pasinddragelse og udrejseforbud kan kræves forelagt for retten. Politiet skal i så fald uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der afgør, om politiets afgørelse skal opretholdes eller ophæves. Dette udgør i sig selv en retsgaranti for den krænkede, som ligeledes er i overensstemmelse med den i EMRK artikel 13 fastlagte ret til effektive retsmidler, jf. nærmere nedenfor i pkt. 5. Det forhold, at Lovudkastets anvendelsesområde er så bredt og upræcist, samt at mistankekravet er vagt, medfører dog, at det i konkrete sager kan være svært for domstolene at foretage en meningsfuld prøvelse af en beslutning om indgreb i bevægelsesfriheden.

Domstolsprøvelsen i sager om indgreb i bevægelsesfriheden kan komme til at omhandle spørgsmål om statens sikkerhed, og det kan få konsekvenser for prøvelsesintensiteten og de processuelle retssikkerhedsgarantier. Netop konflikten mellem effektiv domstolsprøvelse af indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder og hensynet til national sikkerhed har været et centralt tema i en række terrorrelaterede sager ved de danske domstole. Det fremgår dog af bemærkningerne til Lovudkastet, at såfremt PET af hensyn til oplysningernes karakter ikke har mulighed for at videregive disse til politiet, vil der ikke blive truffet afgørelse om nægtelse,

²⁷ Lovudkastet, s. 25f.

inddragelse eller meddelelse om udrejseforbud.²⁸ Som nævnt ovenfor vil anvendelsen af anonyme kilderapporter dog kunne give anledning til nogle af de samme problemer som i den såkaldte "tunesersag", hvor Højesteret fastslog, at en person, der blev anset for at udgøre en fare for statens sikkerhed, ikke kunne frihedsberøves uden adgang til kontradiktion.²⁹ Denne problemstilling uddybes nedenfor i pkt. 5. i relation til EMRK.

5. Forholdet til EMRK

Danmark har ratificeret en række internationale menneskerettighedskonventioner, hvoraf særligt EMRK³⁰ er relevant. Endvidere fastslår det folkeretligt bindende operative afsnit 5 i Sikkerhedsrådsresolutionen, at medlemsstaternes tiltag mod fremmedkrigere skal ske "consistent with international human rights law". I forhold til præventive foranstaltninger rettet mod at forhindre danske statsborgere i at rejse til konfliktområder for at kæmpe for IS eller en anden organisation vil en række EMRK rettigheder kunne være relevante. Denne analyse vil særligt inddrage 4. tillægsprotokol til EMRK³¹, artikel 2, stk. 1 og 2 (herefter TP4) og EMRK artikel 13 (retten til effektive retsmidler).

I forhold til den foreslåede beføjelse til at nægte udstedelse og inddragelse af statsborgeres pas samt at pålægge disse udrejseforbud, er det som nævnt særligt retten til bevægelsesfrihed, der er relevant. Det følger således af TP4 art. 2, stk. 2, at "*Enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget*", og en nægtelse af pas eller andre nødvendige identitetspapirer anses ifølge EMD som et indgreb i retten hertil³². Retten er dog ikke absolut, idet indskrænkninger kan foretages i overensstemmelse med TP4, art. 2 stk. 3, når indgrebet opfylder legalitetskravet, varetager et anerkendelsesværdigt formål (national sikkerhed eller den offentlige trykthed, ordre public, forebyggelse af forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder) og er proportionalt. Opremsningen af anerkendelsesværdige formål er udtømmende³³

5.1. Legalitetsprincippet og legitime formål

Da de bebudede danske lovændringer, der medfører indgreb i bevægelsesfriheden, vil blive vedtaget ved lov (pasloven) og være begrundet i hensynet til bl.a. den nationale sikkerhed og offentlige orden, vil der som

²⁸ Lovudkastet, s. 25.

²⁹ U.2008.2394H og U.2009.426H.

³⁰ EMRK med tillægsprotokoller - som Danmark folkeretligt tiltrådte den 31/3 1953 få måneder før den nye 5. juni Grundlov - blev ved lov nr. 285 af 29/4 1992 gjort til en vigtig bestanddel af dansk ret, jf. bekendtgørelse nr. 750 19/10 1998.

³¹ 4. Tillægsprotokol af 16. September 1963 (ETS 46) vedrørende visse rettigheder ud over dem, der er indeholdt i EMRK og 1. Tillægsprotokol. 4. tillægsprotokol er ligeledes gældende ret i Danmark ved LBK nr 750 af 19/10/1998 - Se § 1, nr. 3.

³² jf. Földes og Földesné Hajlik mod Ungarn, dom af 31.10.06, §§ 32-33

³³ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere 3. udgave, 1. oplag fra 2010 af Jon Fridrik Kjølbro s. 998.

udgangspunkt ikke være nogen problemer i forhold til TP 4 på dette område. Hensynet til "andre staters sikkerhed" er dog ikke eksplicit nævnt i TP 4, hvorfor indgrebet begrundet i hensynet til andre staters sikkerhed er betænkeligt, jf. også ovenfor i pkt. 2.

Det følger endvidere af EMD's praksis, at en lovbestemmelse skal være tilstrækkelig klar og forudsigelig for at opfylde legalitetskravet, så borgerne kan forudse, hvornår man vil blive mødt med sanktioner og indgreb af staten, ligesom lovbestemmelsen skal indeholde et værn mod vilkårlighed i form af retssikkerhedsgarantier, der sikrer overensstemmelse med "the rule of law".³⁴ Lovudkastets indgreb i bevægelsesfriheden, vil derfor kræve, at betingelserne for inddragelse af pas/udstedelse af udrejseforbud er tilstrækkeligt klart og præcist formuleret, hvilket ikke synes at være tilfældet grundet den betydelige usikkerhed forbundet med anvendelsesområdet jf. pkt. 2. Såfremt Lovudkastets anvendelsesområde, og kriterierne om "offentlig orden" og "andre staters sikkerhed" ikke præciseres yderligere, vil det i konkrete sager risikere at kunne få konsekvenser for vurderingen af legalitetskravet og proportionaliteten af de danske regler set i lyset af TP 4.

5.2. Proportionalitet

Der findes en del EMD praksis, der vedrører udrejseforbud og inddragelse af pas/rejsedokumenter i sager om bl.a. tvangsinddrivelse af gæld, konkurs, forældremyndighed, personer sigtet for kriminalitet m.v. De fleste af disse domme relaterer sig til en begivenhed, der allerede er indtruffet (eks. en konkurs eller en alvorlig forbrydelse) såsom at sikre, at debitor eller mistænkte ikke flygter i hhv. konkurssager- og straffesager.³⁵ Der er dog også visse sager, der vedrører indgreb, der er begrundede i rent præventive hensyn uden, at der allerede er indtruffet en egentlig begivenhed, såsom en konkurs eller en strafbar handling.

Mest relevant er givetvis Storkammerdommen *Labita v. Italy* fra 2000, hvor en person, der var tiltalt men frikendt for deltagelse i mafia-aktiviteter, blev underlagt et omfattende regime af regler, der begrænsede klagers bevægelsesfrihed, herunder et forbud mod at rejse til udlandet. EMD fastlog, at præventive indgreb beregnet på at forhindre fremtidig kriminalitet, både forud for domfældelse og efter en frifindelse, var forenelig med TP 4, såfremt "concrete evidence" i en retssag kunne retfærdiggøre frygten for fremtidig kriminalitet.³⁶

I den konkrete sag fandt EMD dog ikke, at der var stærke nok grunde til at opretholde begrænsningerne, da mistanken mod klager alene var baseret på, at vedkommendes onkel var medlem af mafiaen. Også i *Raimondo mod Italien* har EMD anerkendt staters ret til omfattende præventive indgreb i bevægelsesfriheden i forhold til en person, der var blevet frifundet i en sag om involvering i organiseret kriminalitet. EMD lagde vægt på den trussel, mafiaen udgjorde mod "det demokratiske samfund".³⁷

³⁴ Khlyustov mod Rusland, dom af 11. juli 2013 §§ 68-70.

³⁵ Se Peer Lorenzen m.fl. og Jon Fridrik Kjølbro.

³⁶ *Labita mod Italien*, dom af 6. april 2000 (Storkammer) § 195.

³⁷ *Raimondo mod Italien*, dom af 22. februar 1994 § 39.

I *Nalbantski mod Bulgarien* lagde EMD vægt på, at rent præventive indgreb i bevægelsesfriheden kræver ”*clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual’s right to freedom of movement*” og at sådanne indikationer... ”*must be based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures must seek to forestall*”.³⁸ Det fremgår også, at indgreb, der er generelle og automatiske, ikke er proportionelle.³⁹

Deltagelse i kamphandlinger for terrororganisationer og risikoen for terrorangreb ved hjemkomst må anses for en mindst ligeså alvorlig trussel mod det demokratiske samfund som medlemskab af mafiaen. På den baggrund må det fastslås, at Danmark kan foretage indgreb i både den generelle bevægelsesfrihed og retten til at rejse ud af sit eget land, ud fra præventive hensyn om at ville forhindre deltagelse i en væbnet konflikt, selvom den person, der udsættes for et indgreb, endnu ikke har begået en strafbar handling. Det vil dog være afgørende, at myndighederne i hvert enkelt tilfælde kan påvise tilstrækkeligt stærke grunde til at foretage og opretholde sådanne indgreb samt, at indgreb ikke bliver opretholdt i længere perioder uden løbende evaluering af, hvorvidt grundlaget derfor stadig kan opretholdes.⁴⁰ Endvidere vil kravene til begrundelsen for indgrebet skærpes med tiden.⁴¹ Særligt EMD’s vægtning af ”concrete evidence” i *Labita-dommen* og ovennævnte citat fra *Nalbantski* indikerer, at indgreb i bevægelsesfriheden baseret på mistanke om fremtidig kriminalitet, snarere end på grund af eks. flugtfare i relation til allerede begået kriminalitet, kræver solide holdepunkter.

Også det forhold, at konsekvensen af overtrædelse af udrejseforbuddet som udgangspunkt vil medføre en ubetinget frihedsstraf, medfører, at proportionalitetsvurderingen givetvis vil være skærpet. I den forbindelse kan det overvejes, hvorvidt det også vil være foreneligt med TP 4 at hindre udrejse for personer, der har til hensigt at deltage i væbnede konflikter for stater eller bevægelser, der ikke begår terrorisme og som måske endda støttes af organisationer eller koalitioner, som Danmark er medlem af. Også proportionaliteten af indgreb i bevægelsesfriheden for kvinder, der rejser ud for at tage sig af familiemedlemmer, må der stilles spørgsmålstegn ved. I sådanne tilfælde vil det efter omstændighederne kunne være svært at argumentere for proportionaliteten af (og måske endog det anerkendelsesværdige formål med) indgrebet ud fra hensynet til særligt national sikkerhed.

5.3. Effektive retsmidler

Det er også væsentligt at påpege, at i det omfang en person med rimelighed kan gøre gældende, at myndighederne har foretaget et indgreb i TP 4 Art 2, følger det af EMRK artikel 13, at der skal eksistere

³⁸ *Nalbantski mod Bulgarien*, dom af 11 april 2011 §65.

³⁹ *Stamose mod Bulgarien*, dom af 27. november 2012 § 34.

⁴⁰ *Gochev mod Bulgarien*, dom af 26. november 2009 §§ 49-50.

⁴¹ *Hajjibeyli mod Azerbajjan*, dom af 10. juli 2008 §§ 61-68.

effektive retsmidler, der giver den pågældende mulighed for at imødegå indgreb, herunder ved at få alle relevante forhold undersøgt, processuelle retsgarantier, og tilpas grundighed, således, at den berørte kan fremføre alle argumenter, der har betydning for proportionalitetsvurderingen under EMRK.

Der er ikke umiddelbart nogen domspraksis, der mere detaljeret vedrører kravene til effektiv prøvelse efter artikel 13 i sager om indgreb i TP 4, Art 2, stk. 1-2 og national sikkerhed. I *Milen Kostov mod Bulgarien* fra september 2013 henviser EMD dog til dommen i *Al-Nashif mod Bulgarien* fra 2002, som vedrørte udvisning af en udlænding med henvisning til statens sikkerhed. I *Al-Nashif* fastslog EMD, at hensynet til national sikkerhed kan begrunde en vid skønsmargin til de nationale myndigheder. Men selv i tilfælde, hvor det påstås, at der eksisterer en trussel mod statens sikkerhed, kræver artikel 13 som minimum, at et kompetent og uafhængigt klageorgan oplyses om de bagvedliggende årsager til indgrebet, også selv om de ikke er offentligt tilgængelige. EMD fremhævede i den forbindelse, at klageorganet skal være kompetent til at afvise administrationens beslutning om, at der er en trussel mod statens sikkerhed, hvis denne beslutning findes vilkårlig eller urimelig. Herudover skal der være en form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt, ligesom spørgsmålet om indgrebets forenelighed med EMRK skal kunne undersøges.⁴²

Den domstolsprøvelse, der er foreskrevet i Lovudkastet opfylder som udgangspunkt disse krav. Ved at fastslå, at der ikke vil blive truffet afgørelse om indgreb i bevægelsesfriheden mod personer, hvor mistankegrundlaget hidrører fra oplysninger, som PET ikke kan fremlægge af hensynet til f.eks. udenlandske efterretningstjenester, undgår man en situation, hvor indgreb med stor sandsynlighed vil blive underkendt af domstolene på grund af manglende mulighed for kontradiktion jf. eks. Højesterets afgørelse i tunesersagerne (U.2008.2394H U.2009.426H), der dog omhandlede frihedsberøvelse. Som nævnt lægger Lovudkastet dog op til, at der kan træffes afgørelse om indgreb i bevægelsesfriheden alene på baggrund af anonyme kilderapporter. I en sådan situation vil der jf. pkt. 3 ovenfor kunne tænkes at opstå en situation, hvor adgangen til kontradiktion i praksis er lige så begrænset som i tilfælde, hvor oplysninger fra udenlandske tjenester eller kilder ikke fremlægges. I sådanne sager bør en beslutning om indgreb i bevægelsesfriheden derfor ikke *alene* eller *altovervejende* træffes på baggrund af anonyme kilderapporter.

6. Solnedgangsklausul

Dansk retshistorie indeholder både eksempler på lovgivning, som giver myndighederne beføjelser til at nægte og inddrage statsborgers pas samt udrejseforbud. I anledning af den store tilknytning fra Danmark til de internationale brigader under den spanske borgerkrig i 1937, blev der vedtaget en lov, som forbød udrejse og

⁴² *Al-Nashif mod Bulgarien*, dom af 20. juni 2002, §§ 136-137

gennemrejse med henblik på deltagelse i borgerkrigen i Spanien.⁴³ Loven var et led i de kontrolforanstaltninger, som den internationale ikke-indblandingskomité iværksatte i februar 1937. Overtrædelse af loven blev fastsat til en hæftestraf på op til 3 måneder og eventuelt bøde.

Folketinget vedtog ligeledes i 1946 en tillægslov, som gav politiet beføjelse til at *"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 forbryderisk virksomhed eller en virksomhed til skade for den danske stats interesser"*.⁴⁴ Det fremgår af bemærkningerne til loven, at bestemmelsen skulle anvendes, når man frygtede, at en person ville udrejse for at lave spionage i det pågældende land, eller når det var nødvendigt af politimæssige hensyn at bekæmpe internationale forbrydere.⁴⁵

Begge love indeholdt en såkaldt solnedgangsklausul, som betød, at lovene bortfaldt efter en nærmere bestemt frist eller begivenhed. Udrejseforbuddet fra 1937 bortfaldt således af sig selv ved borgerkrigens ophør, og det kunne ligeledes bortfalde tidligere ved en kongelig anordning. Tillægsloven fra 1946 var tidsmæssigt begrænset således, at den kun skulle gælde et år ad gangen og ophørte endeligt ved lov i 1952.⁴⁶ Det fremgår af bemærkningerne til loven fra 1952, at der ikke længere viste sig *"praktisk trang"* til at have en sådan bestemmelse.⁴⁷

Solnedgangsklausuler har til formål at begrænse anvendelsen af en bestemmelse til den konkrete situation, der er årsag til behovet for en begrænsning af fundamentale rettigheder. Indførelsen af en solnedgangsklausul udgør en retsgaranti, som tvinger lovgiver til at revurdere nødvendigheden af en lov eller bestemmelse, der griber ind i borgernes rettigheder. Samtidig reducerer man risikoen for, at vidtgående lovgivning indført under indtryk af en presserende fare udvides til andre områder, når den fare, som gav anledning til loven, ikke længere består. Med indførelsen af tillægsloven i 1946 blev der således udtrykt betænkeligheder ved, at politiet traf afgørelser i disse sager, men man mente, at fordi loven kun var gyldig et år ad gangen, forelå der en tilstrækkelig retsgaranti. Også lande som USA, Storbritannien, Canada og Australien har af retssikkerhedsmæssige årsager indført solnedgangsklausuler på væsentlige dele af disse landes anti-terror lovgivning siden 11. september 2001.⁴⁸

⁴³ Rigsdagstidende tillæg C sp. 333.

Forslag til lov som vedtaget ved tredje behandling den 25. februar 1937.

⁴⁴ Lov nr. 158 af 30. marts 1946 til fremmedloven af 1875, som vedtoges ved kongelig anordning af 27. november 1946

⁴⁵ Rigsdagstidende 1945-46, Tillæg A, II, sp. 3968 ff.

⁴⁶ Bestemmelsen udgik ved lov nr. 223 af 7. juni 1952

⁴⁷ Rigsdagstidende 1951-52, Tillæg A II, sp. 5271 ff.

⁴⁸ Ip, John, Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation (March 30, 2012). [2013] Public Law 74. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1853945>

7. anbefalinger

Samlet set konkluderes, at Lovudkastet giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige betænkeligheder, herunder i forhold til rækkevidden af Lovudkastets anvendelsesområde, definitionen af de aktiviteter der kan begrunde pasinddragelse og udrejseforbud samt mistankegrundlaget. På den baggrund anbefales det, at:

- A. Lovudkastets anvendelsesområde præciseres og afgrænses nærmere således, at det langt tydeligere fremgår, hvilke typer af konfliktområder, der er omfattet, ligesom det blotte ophold i et relevant konfliktområde ikke bør være tilstrækkeligt til indgreb i bevægelsesfriheden.
- B. Lovudkastet ikke bør omfatte tilfælde, hvor der er risiko for at bringe den offentlige orden eller andre staters sikkerhed i fare. Det anbefales derfor at fjerne *den offentlige orden* samt *andre staters sikkerhed* fra den foreslåede bestemmelse i paslovens § 2, stk.1, nr. 4.
- C. Hæve mistankekravet til politiets skønsbeføjelse, således at der eks. kræves "klare holdepunkter" for at en person vil rejse ud og foretage aktiviteter der medfører en fare for statens sikkerhed, samt at en beslutning om pasinddragelse og udrejseforbud kræver "tungtvejende grunde"
- D. Præcisere, at ytringer på sociale medier som udgangspunkt ikke alene kan danne grundlag for et indgreb i bevægelsesfriheden.
- E. Anonyme kilder rapporter ikke alene kan danne grundlag for et indgreb i bevægelsesfriheden
- F. Indføre en solnedgangsklausul således, at Lovudkastets bestemmelser automatisk ophører efter eks. 3-5 år, med mindre et flertal i Folketinget fornyer hjemlen. I forbindelse med evt. fornyelse af bestemmelsen bør der forudgående foretages en vurdering af en række på forhånd fastsatte parametre såsom omfanget af lovens anvendelse, lovens effektivitet, konsekvenser for retssikkerhed, og øvrige landes erfaringer.