

Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

udlaendingeafdeling@uibm.dk,
skj@uibm.dk
llk@uibm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE +45 3269 8860
LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02834-3

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM INDFØRELSE AF EN OFFENTLIG SANKTIONSLISTE OVER UDENLANDSKE RELIGIØSE FORKYNDERE M.FL., SOM KAN UDELUKKES FRA AT INDREJSE

1. NOVEMBER 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved e-mail af 4. oktober 2016 anmodet Institut for Menneskerettigheder om eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse).

Instituttet har en række bemærkninger og anbefalinger til udkastet.

1. SAMMENFATNING

Med udkastet ønsker Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, optages på en national sanktionsliste over personer, som kan nægtes indrejse i Danmark.

Et indrejseforbud som foreslået i udkastet berører først og fremmest retten til ytringsfrihed. Da forslaget udelukkende omfatter religiøse forkyndere er det nødvendigt også at vurdere mulige krænkelse af religionsfriheden og forbuddet mod diskrimination. Herudover må mulige krænkelse af privatlivet som følge af offentliggørelsen af personoplysninger og øvrige grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier tillige vurderes.

Institut for Menneskerettigheder finder, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samlet set bør foretage en grundigere gennemgang af det foreslåede udkasts forenelighed med menneskerettighederne, herunder en nøjere gennemgang af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Dette skal ses i lyset af, at der gøres indgreb i en række helt grundlæggende menneskerettigheder, der er beskyttet i henholdsvis grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Det er instituttets vurdering, at der er en vis risiko for, at de tiltænkte indgreb i ytringsfriheden og religionsfriheden ikke er proportionale. Institutet vurderer ligeledes, at den foreslåede lovændring har et bredt og vagt defineret anvendelsesområde, der rejser en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Instituttets hovedanbefalinger er,

- at ministeriet foretager en udførlig analyse af de menneskeretlige konsekvenser af udkastet, herunder en grundig proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor udkastet fører til et indgreb i den menneskeretlige beskyttelse,
- at ministeriet lader henvisningen til blasfemibestemmelsen i straffelovens § 140 udgå,
- at ytringer fremsat i lukkede kredse ikke skal omfattes,
- at ordlyden ændres således, at henvisningen til udlændinge der ”på anden måde udbreder en religion eller tro” udgår,
- at ministeriet, i lyset af, at der i lovændringen er lagt op til offentliggørelse af sanktionslisten, hvori der vil fremgå en række personlige oplysninger om de pågældende personer, foretager en grundig menneskeretlig vurdering af ændringen i henhold til beskyttelsen af respekten for privatlivet i artikel 8 i EMRK, og
- at ministeriet nærmere redegør for, hvorfor optagelse af udlændinge på opmærksomhedslisten ikke betragtes som en afgørelse i henhold til § 2 i forvaltningsloven, og foretager en analyse af, hvilke retssikkerhedsmæssige konsekvenser det medfører, at opmærksomhedslisten ikke omfattes af forvaltningslovens regler.

2. LOVFORSLAGETS BAGGRUND OG INDHOLD

Udkastet er en udmøntning af en del af den aftale, som blev indgået den 31. maj 2016 mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Med udkastet foreslås en række ændringer af udlændingeloven.

Det foreslås, at der indføres en offentlig, national sanktionsliste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som ikke bør have ophold i landet af hensyn til den offentlige orden. Det fremgår af

udkastets bemærkninger, pkt. 1.1, at listen skal føres af Udlændingestyrelsen under inddragelse af relevante myndigheder.

Det foreslås endvidere, at de udlændinge, som optages på sanktionslisten, får indrejseforbud i Danmark, og at de udelukkes fra at få opholdstilladelse, medmindre særlige grunde taler herfor. Endvidere foreslås det, at der indføres en adgang til, at de pågældende udlændinge skal indberettes til Schengeninformationssystemet (SIS II) som uønskede.

I tilfælde, hvor en udlænding meddeles indrejseforbud, vil den pågældende kunne afvises ved grænsen til Danmark og meddeles afslag på visum efter gældende regler. Udlændinge, der indrejser i strid med indrejseforbuddet, vil efter den foreslåede lovændring endvidere kunne udvises og straffes for overtrædelse af indrejseforbuddet efter gældende regler.

Som supplement til den offentlige, nationale sanktionsliste foreslås det endvidere, at der indføres en "opmærksomhedsliste" med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som har til formål at skærpe myndighedernes opmærksomhed på og forhåndsviden om udlændinge, der er grund til at være særligt opmærksomme på i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling.

3. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Institut for Menneskerettigheder skal generelt bemærke, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets behandling af udkastets forhold til bestemmelser i grundloven og EMRK ikke i tilstrækkelig grad redegør for de menneskeretlige forpligtelser.

Instituttet henviser til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (s. 35), hvoraf det fremgår, at bemærkningerne til et lovforslag skal indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en udførlig analyse af de menneskeretlige konsekvenser af udkastet, herunder en grundig proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor udkastet fører til et indgreb i den menneskeretlige beskyttelse.

Med udkastet foreslår ministeriet en markant ændring i retstilstanden, herunder navnlig inden for det udlændingeretlige område og adgangen til ytringsfrihed.

- Instituttet anbefaler, at lovforslaget undergives lovovervågning, hvis det vedtages af Folketinget i sin nuværende eller i en lignende form.

Indledningsvis gengives en kort opregning af de relevante menneskerettigheder. Herefter redegøres for instituttets bemærkninger og anbefalinger.

4. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Udkastet berører hovedsageligt religions- og ytringsfriheden, beskyttet i henholdsvis grundloven og i en række internationale konventioner og erklæringer, herunder i EMRK artikel 9 (religionsfrihed) og artikel 10 (ytringsfrihed) samt FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 18 (religionsfrihed) og artikel 19 (ytringsfrihed).

Fælles for disse bestemmelser i EMRK er, at en stat i visse tilfælde kan begrænse individets religions- eller ytringsfrihed samt ret til respekt for privatliv hvis indgrebet 1) er foreskrevet ved lov, 2) er nødvendigt i et demokratisk samfund, og 3) forfølger et legitimt formål.

4.1. RELIGIONSFRIHED

Grundlovens § 67 beskytter religionsfriheden. Det centrale i bestemmelsen er beskyttelsen af "gudsdyrkelsen", herunder gudstjenester, religiøs forkyndelse, undervisning, bøn, dåb m.v. Bestemmelsen beskytter også i den sammenhæng ytringsfriheden.

Religionsfriheden efter grundlovens § 67 er imidlertid ikke absolut, idet lovgivningsmagten kan begrænse friheden, hvis gudsdyrkelsen strider mod sædeligheden (dvs. den offentlige moral) eller den offentlige orden. Denne begrænsning skal være proportional.

Artikel 9, stk. 1, i EMRK beskytter ligeledes religionsfriheden. Bestemmelsen beskytter enhver persons ret til at tænke frit og enhvers ret til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne rettighed beskytter blandt andet friheden til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem blandt andet religiøs forkyndelse. Religionsfriheden i artikel 9 kan begrænses og er derfor ikke absolut.

Indgreb i rettigheden forudsætter imidlertid, at indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at beskytte den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har afsagt en række domme, der afgrænser artikel 9's anvendelsesområde.¹

¹ Se f.eks. EMD, sagen Omkarananda og The Divine Light Zentrum mod Schweiz af 19. marts 1981, sag nr. 8118/77.

4.2. YTRINGSFRIHED

Ytringsfriheden er blandt andet beskyttet i grundlovens § 77.

Bestemmelsen omfatter ”enhver”, herunder også religiøse forkyndere.

Det fremgår af GRL § 77, 2 pkt., at censur og forebyggende forholdsregler ingensinde kan indføres igen. Bestemmelsen er absolut i den forstand, at der som udgangspunkt ikke kan foretages forudgående indgreb i retten til at offentliggøre ytringer (den formelle ytringsfrihed). Begrebet ”censur” omfatter enhver forudgående godkendelse fra en offentlig myndighed af en ytrings indhold. ”Andre forebyggende forholdsregler” omfatter censurlignende foranstaltninger, der kan hindre eller forsinke offentliggørelsen af ytringer.²

Ytringsfriheden er også beskyttet af artikel 10, stk. 1, i EMRK. Artikel 10 beskytter udtrykkeligt dels ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold, dels tilkendegivelser af personlige meninger. Bestemmelsen beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer og retten til at modtage ytringer.

Beskyttelse af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er ikke absolut, idet der kan foretages indgreb i rettigheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at forebygge uorden eller forbrydelse eller for at beskytte andres rettigheder, jf. bestemmelsens stk. 2.

Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. EMD har igennem en omfattende praksis fastslået anvendelsesområdet for artikel 10. EMD har blandt andet i sagerne *Piermont mod Frankrig* (1995)³ og *Cox mod Tyrkiet* (2010)⁴ fastslået, at et indrejseforbud, der har baggrund i et ønske om at afskære en udlænding fra at ytre sig, er omfattet af artikel 10 i EMRK.

5. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttets bemærkninger vedrører: 1) de omfattede ytringer, på baggrund af hvilke en udlænding bliver optaget på sanktionslisten, 2) den omfattede personkreds, 3) offentliggørelse af sanktionslisten, 4) myndighedernes inddragelse af ændrede forhold ved vurdering af optagelse på sanktionslisten, 5) den uofficielle opmærksomhedsliste, 6)

² Se grundloven med kommentar, 2015, side 500.

³ EMD, sagen *Piermont mod France* af 27. april 1995, sag nr. 15773/89 og 15774/89, præmis 51.

⁴ EMD, sagen *cox mod Tyrkiet* af 20. maj 2010, sag nr. 2933/03, præmis 31

forholdet til diskriminationsforbuddet, 7) sagsbehandlingstiden og 8) en nærmere vurdering af de tiltænkte sanktioner.

5.1. DE OMFATTEDE YTRINGER

Det fremgår af udkastet til en ny § 29 c i udlændingeloven, at en udlænding kan optages på den foreslåede sanktionsliste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Det fremgår af bemærkningerne til udkastet, pkt. 2.2.2.2., at bestemmelsen omfatter adfærd, som giver myndighederne grund til at tro, at vedkommende vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse og opholde sig her i landet. Det er præciseret, at det alene er adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv., der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, og at adfærden både kan bestå af ytringer og af andre handlinger, ligesom den kan være udvist i udlandet eller i forbindelse med et tidligere ophold i Danmark.

De omfattede ytringer rejser en række bekymringer for så vidt angår: blasfemiske ytringer (5.1.1), udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring (5.1.2) og ikke-strafbelagte ytringer (5.1.3).

5.1.1. Blasfemibestemmelsen

Det fremgår af bemærkningerne, at hensynet til den offentlige orden som udgangspunkt vil tilsige, at udlændingen ikke bør tillades indrejse og ophold her i landet, når udlændingen ved endelig dom er dømt for overtrædelse af blandt andet straffelovens § 140 (blasfemibestemmelsen) eller en tilsvarende bestemmelse i udlandet.

Instituttet bemærker hertil, at de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, ikke har en tilsvarende kriminalisering af blasfemi. Hverken den norske straffelov eller den svenske straffelov indeholder et forbud mod blasfemi. Hertil kommer, at bestemmelsen sjældent er anvendt i praksis.⁵

⁵ Se nærmere instituttets delrapport om Ytrings- og forsamlingsfrihed - status 2015-16, side 38 f.: <http://menneskeret.dk/udgivelser/ytrings-forsamlingsfrihed-status-2015-16>

Det forekommer derfor paradoksalt, at en udlænding, der måtte være dømt efter en bestemmelse svarende til straffelovens § 140, skal kunne optages på den foreslåede sanktionsliste.

Desuden skal instituttet bemærke, at blasfemibestemmelser i andre lande kan have et meget vidtgående anvendelsesområde, således at et forbud mod blasfemi bruges målrettet mod eksempelvis religiøse minoriteter eller mod personer i politisk opposition. I disse tilfælde anvendes blasfemibestemmelserne på en måde, der står i skarp modstrid med beskyttelsen af menneskerettigheder.

Udkastet risikerer således at omfatte personer, der efter almindelig dansk retstradition har ytret sig om forhold, der her i landet ville anses for beskyttet af ytringsfriheden.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet lader henvisningen til blasfemibestemmelsen i straffelovens § 140 udgå af den foreslåede lovændring.

5.1.2. Udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring

I udkastet er det yderligere anført, at hvis regeringens lovforslag om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring vedtages (lovforslag 2016/1 LF 18, fremsat 5. oktober 2016), vil Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udkast endvidere medføre, at personer der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. 216, 222 og 223, 237, 244-246, 260 og 261, jf. den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, ligeledes kan optages på den foreslåede sanktionsliste.

Institut for Menneskerettigheder henviser til sit hørings svar af 11. juli 2016 vedrørende høring over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring), som vedlægges.

5.1.3. Ikke-strafbare ytringer

Det er angivet i bemærkningerne, at omfattede ytringer blandt andet er ytringer, hvor der tages afstand fra grundlæggende principper om respekten for race, køn og religion, eller udtalelser, hvorved den pågældende udtrykker støtte eller søger at opnå tilslutning til, at der indføres kalifatstyre eller diktatur her i landet, i det omfang udtalelserne er af en sådan ekstrem karakter, at de giver grund til at tro, at den pågældende ville udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse og opholde sig her i landet.

Dette vil reelt medføre, at udlændinge vil kunne optages på sanktionslisten på trods af, at de ikke har ytret sig i strid med dansk lovgivning eller tilsvarende udenlandsk lovgivning. Dette skaber en retssikkerhedsmæssigt betænkelig situation, da vurderingen af, hvornår en ytring fører til, at en person kommer på sanktionslisten, ikke vil være knyttet op på en retsregel. Der vil således være risiko for, at vurdering af om en udlændinge skal optages på listen, sker på baggrund af et vagt og uforudsigeligt grundlag.

Grove ytringer, der har til hensigt at undergrave EMRK's formål, vil i overensstemmelse med artikel 17 aldrig være beskyttet af artikel 9 eller artikel 10 i konventionen. Denne undtagelse er dog forbeholdt meget grove ytringer, så som ytringer, der blandt andet opildner eller opfordrer til terrorisme, had, drab eller forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.⁶

Ytringsfriheden har et bredt anvendelsesområde og det følger af EMD's praksis, at sanktioner, som for eksempel et indrejseforbud, som følge af ytringer, der ikke i sig selv er strafbelagte, vil kunne stride med artikel 10.⁷

Desuden sikrer religionsfriheden en vidtrækkende adgang til at ytre sig om et samfunds indretning. Religionsfriheden indebærer blandt andet, at man som udgangspunkt har ret til at forkynde og følge normer, der afviger fra gældende ret eller samfundsnormer. For eksempel kan visse religiøse normer stride mod friheder eller en demokratisk styreform.

EMD har i sagen Jehovah's Witnesses of Moscow og andre mod Rusland forholdt sig til blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat har ret til at beslutte hvilke religiøse budskaber, der må undervises i. EMD har således generelt udtalt, at staten ikke høre en sådan ret, da staten ikke har adgang til at beslutte legitimiteten af religiøse overbevisninger.⁸

Det bemærkes i den sammenhæng, at forbud mod ikke-strafbare ytringer, der hviler på udemokratiske værdier, vil være et brud med dansk retstradition. I den forbindelse skal instituttet henvise til Rigsadvokatens redegørelse vedrørende et eventuelt forbud mod foreningen Hizb-ut Tahrir (2008):

⁶ Se f.eks. Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 2016, side 290 f.

⁷ EMD, *Cox mod Tyrkiet* af 20. maj 2015, sag nr. 2933/03, præmis 41.

⁸ EMD, *Jehovah's Witnesses of Moscow og andre mod Rusland*, dom af 22. november 2010, sag nr. 302/02, præmis 141. Se endvidere dommen *Manoussakis and Other*, dom af 26. september 1996, sag nr. 18748/91, præmis 47.

”På dette punkt kan gældende ret siges at bygge på et princip om, at det ikke bør være lovgivningen, der sætter grænser for foreningers (eller enkeltpersoners) adgang til at udtrykke holdninger og overbevisninger, heller ikke selv om der er tale om holdninger mv., der er grundlæggende i strid med de værdier, som den eksisterende samfundsorden bygger på. Efter gældende ret er det således i almindelighed ikke op til retssystemet, men til den frie debat og meningsdannelse at modarbejde og bekæmpe synspunkter til støtte for f.eks. opgør med samfundets grundlæggende normer og værdier”.⁹

Instituttet finder samlet set, at den foreslåede lovændring går videre end, hvad der følger af praksis fra EMD og den generelle danske retstradition, ved at skabe hjemmel til at sanktionere udlændinge for udtalelser, der ikke er strafbelagte. Dette skal endvidere ses i lyset af, at den foreslåede lovændring alene beror på en formodning om (myndighederne har ”grund til at tro”), at en udlænding udgør en trussel mod den offentlige orden.

- Instituttet anbefaler, at ytringer, der ikke er strafbelagte, ikke omfattes af lovændringen.

5.1.4. Ytringer fremsat i lukkede kredse

Det følger af udkastet, at hensynet til den offentlige orden tilsiger, at også udtalelser, der er fremsat i lukkede kredse, skal omfattes af den foreslåede lovændring.

Instituttet finder, at ytringer der er fremsat i lukkede kredse, herunder i private sammenhænge, ikke bør føre til, at den pågældende udlænding bliver optaget på den foreslåede sanktionsliste.

En sådan lovændring rejser ifølge instituttets opfattelse en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det er indgribende for et individ at blive sanktioneret på baggrund af ytringer, der er fremsat i private kredse, herunder under fortrolige og tillidsfulde forhold og muligvis uden noget forsæt til udbredelse.

En lovændring, der hjemler adgang til foretagelsen af denne form for indgreb, er underlagt en skærpet proportionalitetsafvejning, jf. artikel 10, stk. 2, i EMRK. Hertil kommer, at den foreslåede lovændring stemmer dårligt overens med den almindelige danske retstradition,

⁹ Rigsadvokaten: Supplerende redegørelse om eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir i henhold til grundlovens §78. Tilgængelig her: <http://www.ft.dk/samling/20072/almdel/reu/bilag/467/573480/index.htm>.

hvorefter ytringer, der sanktioneres, dels skal fremsættes med forsæt til udbredelse i en videre kreds, dels skal have en vis grovhed.

- Instituttet anbefaler, at udkastet ikke omfatter ytringer fremsat i lukkede kredse.

5.2. PERSONKREDS

Det fremgår af bemærkningerne, at den forslåede ordning skal gælde udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro. I bemærkningerne er det navnlig angivet, at officielle forkyndere for et bestemt trossamfund er omfattet, herunder imamer, rabbinere og præster, samt andre religiøse forkyndere, der udbreder en religion eller tro, herunder missionærer.

Det fremgår, at personkredsens afgrænsning skal ses i sammenhæng med at disse har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv., og at personkredsen har en særlig autoritet i forhold til personer, der må anses for særlige sårbare over for forkyndernes påvirkning.

Ministeriet har lagt vægt på, at det er autoriteten og den særlige position, som forkyndere vurderes at have, der er bærende for ønsket om at omfatte denne persongruppe af bestemmelsen. Instituttet finder på denne baggrund, at det er betænkeligt, at der i udkastet tillige er lagt op til, at personer, der på "anden måde" udbreder en religion eller tro, er omfattet af bestemmelsen, da personkredsen dermed bliver bredt og vagt defineret.

Forkyndelse vil blandt andet omfatte undervisning eller oplæring, der finder sted på koran-/og bibelskoler samt i religiøse studiekredse mv. Derimod er almindelig religionsundervisning ikke omfattet, da dette efter ministeriets opfattelse ikke indeholder et forkyndende element.

Instituttet finder dette retssikkerhedsmæssigt problematisk, idet det i praksis vil være meget vanskeligt at vurdere, hvornår der er tale om henholdsvis undervisning/oplæring, der har karakter af en religiøs forkyndelse, og undervisning/oplæring, der ikke har karakter af religiøs forkyndelse. Dette skal særligt ses i lyset af, at det ikke uden videre kan forventes, at andre, end religiøse forkyndere, har samme religiøse indsigt i, hvornår en udtalelse mv. har karakter af en religiøs forkyndelse.

- Instituttet anbefaler, at ordlyden ændres således, at henvisningen til udlændinge, der "på anden måde udbreder en religion eller tro" udgår.

5.3. OFFENTLIGGØRELSE AF SANKTIONSLISTEN

Den nationale sanktionsliste skal offentliggøres i Statstidende og på Udlændingestyrelsens hjemmeside. Der er lagt op til, at sanktionslisten

vil indeholde de oplysninger om navn og nationalitet, som kendes af myndighederne, på de fysiske personer, som er optaget på listen. Personens fødselsdato, ansigtsfoto og opholdsland vil også fremgå af sanktionslisten, hvis disse oplysninger er Udlændingestyrelsen bekendt. Sanktionslisten vil derimod ikke indeholde oplysninger om, hvilke forhold der konkret har begrundet, at der er truffet afgørelse om at optage den pågældende på listen, ligesom listen heller ikke vil indeholde oplysninger om eksempelvis mulige strafbare handlinger.

Instituttet skal bemærke, at der i udkastet herved lægges op til indsamling, behandling og offentliggørelse af oplysninger, der kan være omfattet af persondatalovens §§ 6, 7 og 8. Ministeriet har anført i udkastet, at det er ministeriets opfattelse, at personoplysningerne, der skal offentliggøres på sanktionslisten, kan ske med hjemmel i persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen indebærer, at myndighederne kan behandle personoplysninger, når det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af myndighedens opgave.

Instituttet finder det problematisk, at ministeriet ikke har foretaget en udførlig vurdering af, om indsamlingen, behandlingen og offentliggørelsen af de nævnte oplysninger er i overensstemmelse med §§ 6, 7 og 8 i persondataloven.

Persondatalovens § 7 indeholder en skærpet adgang til behandling af oplysninger om blandt andet religiøse forhold, og § 8 indeholder ligeledes en skærpet adgang til behandling af oplysninger om blandt andet strafbare forhold.

Det er således af afgørende betydning, at såvel behandling som offentliggørelse af personoplysningerne sker efter den rette hjemmel.

Ministeriet har anført, at det er ministeriets vurdering, at man ikke på grundlag af oplysningerne på den offentliggjorte sanktionsliste vil kunne udlede, at en udlænding på listen tilhører et bestemt trossamfund, hvorfor den foreslåede ordning ikke indeholde nogen problematikker i forhold til persondatalovens § 7.

Til dette skal instituttet bemærke, at ministeriet ikke har forholdt sig til den omstændighed, at offentliggørelsen af de nævnte personoplysninger kan indikere de pågældende personers tilknytning til et særligt trossamfund mv.

I forhold til § 8 skal instituttet bemærke, at myndighederne ved optagelse på sanktionslisten har haft en begrundet formodning om, at personerne på sanktionslisten har handlet eller ytret sig på en måde, der er omfattet af udkastet. Dette vide kriterium vil kunne omfatte alt fra grove og alvorlige forhold til ikke-strafbare ytringer.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en udførlig og grundig vurdering af, hvorvidt de oplysninger, der skal offentliggøres på

sanktionslisten, er oplysninger, der er omfattet af §§ 7 og/eller 8 i persondataloven.

”Privatlivet” er selvstændigt beskyttet i artikel 8 i EMRK, og dækker en række områder. Myndigheders indsamling, behandling, udveksling og offentliggørelse af personoplysninger udgør som udgangspunkt et indgreb i retten til respekt for privatlivet. Herudover beskytter bestemmelsen retten til blandt andet eget navn og foto mv.¹⁰

Artikel 8 er imidlertid ikke absolut, idet der kan foretages indgreb i rettigheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at forebygge uro eller forbrydelse eller for at beskytte andres rettigheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale.

Instituttet bemærker, at ministeriet ikke ses at have redegjort for, hvilken betydning offentliggørelsen af sanktionslisten har i forhold til retten til respekt for privatlivet i artikel 8 i EMRK.

Ministeriet har således ikke behandlet spørgsmålet om, hvorvidt optagelse af religiøse forkyndere mv. på sanktionslisten, der offentliggøres med en række personoplysninger om de pågældende, udgør et indgreb efter artikel 8, og om indgrebet i givet fald er proportionalt i henhold til bestemmelsens stk. 2. Ministeriet bør i sin vurdering heraf inddrage, at de berørte personer som udgangspunkt ikke vil have adgang til partshøring, at en optagelse på sanktionslisten sker for 2 år ad gangen, og at der kan opstå situationer, hvor den pågældende ikke vil have kendskab til optagelse på sanktionslisten, og derfor ikke vil have adgang til at klage over afgørelsen.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en grundig menneskeretlig vurdering af udkastet i henhold beskyttelsen af respekten for privatlivet i artikel 8 i EMRK.

5.4. ÆNDRERE FORHOLD

Det foreslås, at optagelse på den nationale sanktionsliste sker for 2 år, og at optagelse på listen kan forlænges med 2 år ad gangen, hvis betingelserne for optagelse på listen fortsat er opfyldt. Der er samtidig forudsat i bemærkningerne men ikke i lovtæksten, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt.

¹⁰ EMD, Von Hannover mod Tyskland af 24. juni 2007, sag nr. 59320/00, præmis 50.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet i justerer lovteksten således, at myndighederne skal genoptage en sag også i tilfælde, hvor myndighederne af egen drift bliver opmærksom på faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen.

5.5. OPMÆRKSOMHEDSLISTEN

Som supplement til den offentlige, nationale sanktionsliste foreslår regeringen at indføre en ”opmærksomhedsliste” med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere. Listen skal anvendes til at skærpe myndighedernes opmærksomhed på og forhåndsviden om udlændinge, der er grund til at være særligt opmærksomme på i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling.

Opmærksomhedslisten kan – i modsætning til sanktionslisten – omfatte EU-statsborgere. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at opmærksomhedslisten ikke offentliggøres, at en beslutning om optagelse på opmærksomhedslisten ikke vil være en forvaltningsafgørelse, og at opmærksomhedslisten ikke kræver lovregulering.

Ministeriet har ikke i udkastet nærmere redegjort for, hvorfor opmærksomhedslisten ikke betragtes som en afgørelse i henhold til forvaltningslovens § 2. Opmærksomhedslisten vil få væsentlig betydning for udlændinge, der optages på listen, da oplysningerne vil indgå i myndighedernes sagsbehandling, eksempelvis i forhold til visum og afvisning, og således vil kunne inddrages i en konkret vurdering af, om der skal meddeles afslag til den pågældende. Udlændinge, der er omfattet af bestemmelsen, bør derfor som minimum sikres ret til klageadgang og genoptagelse.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet nærmere redegør for, hvorfor optagelse af udlændinge på opmærksomhedslisten ikke betragtes som en afgørelse i henhold til § 2 i forvaltningsloven, og at ministeriet foretager en analyse af, hvilke retssikkerhedsmæssige konsekvenser det medfører, at opmærksomhedslisten ikke omfattes af forvaltningslovens regler.

Det forekommer desuden uklart, hvilke nærmere udlændingeretlige konsekvenser det vil have, at en udlænding kommer på opmærksomhedslisten. I udkastet nævnes alene visum og afvisning, og at listen skal indgå efter en konkret vurdering i de pågældende sager. Det er uklart, dels om oplysningerne kan inddrages i alle udlændingeretlige afgørelser, herunder også vedrørende familiesammenføring og asyl, dels hvordan og med hvilken vægt sådanne oplysninger skal inddrages.

- Instituttet anbefaler, at der i udkastet klart redegøres for betydningen af optagelse på opmærksomhedslisten i relation til relevante udlændingeretlige afgørelser, samt at der klart redegøres for, hvordan og med hvilken vægt sådanne oplysninger skal inddrages.

5.6. FORBUD MOD DISKRIMINATION

Det fremgår af EMRK, artikel 14, at konventionens rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Også FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), artikel 26, indeholder et forbud mod diskrimination og omfatter – i modsætning til artikel 14 i EMRK – også rettigheder, som ikke er indeholdt i konventionen.

Ikke enhver forskelsbehandling udgør diskrimination. En forskelsbehandling er ikke diskriminerende, hvis den har et sagligt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål. Det påhviler staten at påvise, at forskelsbehandlingen er velbegrundet, og det følger af praksis fra EMD, at staterne er overladt en vis skønsmargin med hensyn til begrundelse for forskelsbehandlingen.

Den persongruppe, der vil kunne optages på sanktionslisten er udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro. Dette kan være problematisk i forhold til EMRK artikel 14, som forbyder diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder religionsfriheden i artikel 9.

For at der kan være tale om forskelsbehandling i artikel 14's forstand skal der være tale om sammenlignelige situationer. Ministeriet anfører i udkastet, at personer, der forkynder et religiøst budskab eller udbreder en religion eller tro, ikke kan sammenlignes med andre personer, der indrejser eller opholder sig i Danmark, idet religiøse forkyndere m.fl. har en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres menighed mv. Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet vurderer på den baggrund, at det er muligt at indføre en særlig ordning, der alene gælder for udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, inden for rammerne af EMRK, artikel 14.

Det er instituttets opfattelse, at de udtalelser, der kan danne grundlag for, at en person antages at udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark og dermed optages på sanktionslisten, kan komme fra anden side end religiøse forkyndere, og de behøver ikke nødvendigvis at være forankret i religion. En person kan således have opnået en særlig position og tilhørerskare uden om en religion, eksempelvis i en

læringsituation, i en kulturel eller politisk forening med videre. Det er derfor instituttets opfattelse, at religiøse forkyndere m.fl. vil kunne sammenlignes med andre personer, der må antages at have opnået en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres tilhørerskare. Da religiøse forkyndere kommer til at blive behandlet anderledes end andre personer, der har opnået en særlig position i forhold deres tilhørerskare, kan der være tale om forskelsbehandling.

Forskelsbehandlingen er imidlertid ikke ulovlig, hvis den har et sagligt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål. Det påhviler staten at påvise, at forskelsbehandlingen er velbegrundet, og det følger af praksis fra EMD, at staterne er overladt en vis skønsmargin med hensyn til begrundelse for forskelsbehandlingen. Det fremgår af udkastet, at formålet med reglerne er at beskytte den offentlige orden ved at imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser.

Da ministeriet i udkastet har lagt til grund, at religiøse forkyndere ikke kan sammenlignes med andre grupper, er der ikke i udkastet foretaget en vurdering af, om en forskelsbehandling af religiøse forkyndere m.fl., vurderes at være saglig og proportional.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet i bemærkningerne til udkastet foretager en vurdering af, om en sådan forskelsbehandling anses for saglig og proportional.

5.7. SAGSBEHANDLINGSTIDEN

Hvis en udlænding optages på den offentlige sanktionsliste – hvilket gøres uden forudgående partshøring og alene i nogle tilfælde med direkte meddelelse til den pågældende – kan denne ansøge om, at Udlændingestyrelsen genoptager sagens behandling. Afgørelse om optagelse på sanktionslisten kan påklages til Udlændingenævnet. Hvis en person klager over optagelse på listen, uden at Udlændingestyrelsen har vurderet sagen som en genoptagelsessag, skal sagen først sendes til Udlændingestyrelsen med henblik på vurdering af sagen som en genoptagelsessag. Derefter kan afgørelsen så påklages til Udlændingenævnet. Ifølge den foreslåede § 29 c, stk. 5, 2. pkt., har en ansøgning om genoptagelse ikke opsættende virkning.

Udkastet indeholder imidlertid ikke overvejelser om det tidsmæssige aspekt af sagsbehandlingen. Det bemærkes i den forbindelse, at der kan tænkes at forekomme situationer, hvor der er behov for en hurtigere sagsbehandling, da formålet med indrejsen ellers forspildes. Dette kan eksempelvis være i sager om familiesammenføring, hvor ægtefællen i udlandet står i en sårbar situation, eller sager om visum, hvor begivenheden foregår, mens sagen behandles.

- Instituttet anbefaler, at der indføres en procedure, der tilgodeser en hurtigere sagsbehandling i situationer, hvor presserende hensyn taler herfor, og hvor der er risiko for, at formålet med indrejsen vil forspildes på grund af sagsbehandlingens tidsmæssige udstrækning.

5.8. SANKTIONERNE

5.8.1. INDREJSEFORBUD

Den foreslåede ordning vil blandt andet skabe mulighed for at forhindre personer i at indrejse, når de har fremsat ytringer, som giver grund til at tro, at udlændingen i forbindelse med indrejse vil udvise en adfærd, der udgør en trussel mod den offentlige orden.

Det klare udgangspunkt er, at en stat kan fastsætte regler om, hvem der kan indrejse i staten, idet menneskeretlige forpligtelser dog skal iagttages. Eksempelvis har den tidligere menneskerettighedskommission i sagen Swami Omkarananda og the Divine Light Zentrum mod Schweiz fundet, at artikel 9 i EMRK ikke giver selvstændig ret til ophold, og at religiøse ledere kan udvises, medmindre "it can be established that the measure was designed to repress the exercise of rich rights and stifle the spreading of the religion or philosophy of the followers".¹¹

EMD har også haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt udvisning og meddelelse af indrejseforbud på baggrund af kontroversielle ytringer kan forenes med artikel 10 i EMRK. EMD udtalte blandt andet i sagen, at "Article 10 rights are enshrined "regardless of frontiers" and that no distinction can be drawn between the protected freedom of expression of nationals and that of foreigners. This principle implies that the Contracting States may only restrict information received from abroad within the confines of the justifications set out in Article 10 § 2".¹²

Instituttet henviser i øvrigt til afsnit 5.1. vedrørende ytringsfriheden.

Ministeriet har vurderet, at den foreslåede ordning regulerer udlændinges ret til at indrejse og opholde sig i Danmark, når hensynet til den offentlige orden taler imod dette, og ikke har karakter af censur eller en anden forebyggende forholdsregel efter grundlovens § 77.

Visse dele af den forfatningsretlige teori antager, at grundloven beskytter retten til frit at modtage ytringer og den heri indholdte information.¹³ Instituttet bemærker, at ministeriet imidlertid ikke har

¹¹ EMD, Sagen Omkarananda og The divine light centrum mod Schweiz af 19. marts 1981, sag nr. 8118/77.

¹² EMD, Cox mod Tyrkiet af 20. maj 2015, sag nr. 2933/03, præmis 31.

¹³ Se blandt andet grundloven med kommentar, 2015, side 495.

forholdt sig til, hvorvidt grundlovens § 77 også beskytter informationsfriheden.

Artikel 10 i EMRK beskytter ikke blot ytringsfriheden, men også informationsfriheden. Ministeriet ses imidlertid ikke at have foretaget nogen vurdering af hvorvidt, den forslåede ændring også gør indgreb i herboende borgers ret til at modtage information, herunder af religiøs karakter, samt om dette indgreb er proportionalt i henhold til artikel 10, stk. 2.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet foretager en vurdering af, hvorvidt den forslåede ændring også udgør et indgreb i informationsfriheden, og i givet fald om indgrebet vurderes at være proportionalt.

5.8.2. AFVISNING

Af udkastet fremgår det, at en udlænding, som er optaget på sanktionslisten, kan afvises ved indrejse efter reglerne i udlændingelovens § 28. Dog kan en udlænding forud for indrejsen have opnået en særlig ret til at indrejse, jf. § 28, stk. 5, hvilket meddeles af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser. I selve situationen, hvor myndigheden skal vurdere, om pågældende skal afvises, er der imidlertid ifølge udkastet ikke mulighed for undtagelsesvist at undlade afvisning.

Personer, som normalt er visumfri, vil efter udlændingelovens § 3 a skulle søge visum forinden, fordi de ved optagelse på sanktionslisten ligeledes meddeles et indrejseforbud, og derfor ikke længere er visumfrie. Et visum kan ifølge udkastet alene meddeles, hvis der er ganske særlige grunde, eksempelvis alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie.

Det forekommer uklart, om og i givet fald hvordan udlændingemyndighederne i afvisningssituationen skal vurdere, hvorvidt der er særlige omstændigheder, som gør, at pågældende alligevel må indrejse. Det kan eksempelvis tænkes i en situation, hvor en person normalt var visumfri, er i færd med at indrejse til Danmark og ved indrejsen afvises grundet optagelse på sanktionslisten og indrejseforbud, men hvor den pågældende ville være faldet under undtagelsesbestemmelserne, hvis denne forud for rejsen var opmærksom på optagelsen på sanktionslisten.

- Instituttet anbefaler, at der indføres en procedure, således at udlændingemyndighederne i sager om afvisning ligeledes kontaktes med henblik på at vurdere, om den pågældende undtagelsesvist skal tillades indrejse.

5.8.3. UDELUKKELSE

I udkastet foreslås det, at der indsættes en ny bestemmelse i udelukkelsesreglerne, således at en person, som er optaget på sanktionslisten, ikke kan meddeles eksempelvis asyl, familiesammenføring eller humanitært ophold, medmindre særlige grunde taler derfor. Der kan således undtagelsesvist, hvis der foreligger særlige grunde, alligevel meddeles opholdstilladelse. Der henvises i udkastets almindelige bemærkninger bredt til Danmarks internationale forpligtelser og til EMRK artikel 8 og EMDs praksis i den forbindelse samt udlændingelovens § 26 i forhold til udvisningssager. I udkastets særlige bemærkninger nævnes det, at en undtagelsessituation kunne være, hvor den herboende må antages at være asylrelevant forfulgt i sit hjemland, og parret heller ikke kan bo sammen i eksempelvis udlændingens hjemland.

Instituttet finder imidlertid ikke, at der i tilstrækkelig grad er redegjort for, hvornår der undtagelsesvist ikke skal ske udelukkelse på grund af optagelse på sanktionslisten. Udkastet omtaler således eksempelvis ikke hensynet til barnets bedste, som følger af både FN's Børnekonvention og EMD's praksis, eller FN's Handicapkonvention.

- Instituttet anbefaler, at der i udkastet redegøres nærmere for, hvornår der undtagelsesvist ikke skal ske udelukkelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2016-2862.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR