

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

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

udlaendingeafdeling@uibm.dk + skj@uibm.dk + lk@uibm.dk

DATO: 1. november 2016
SAGSNR.: 2016 - 2985
ID NR.: 428040

Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)

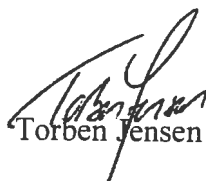
Ved e-mail af 4. oktober 2016 har Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Ifølge lovforslaget kan der fremover træffes administrativ beslutning om, at en udlænding, der 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, kan optages på en offentlig liste med navn, nationalitet, fødselsdato, opholdsland og ansigtsfoto, samt at udlændingen kan udelukkes fra at indrejse her i landet.

Ved den administrative behandling gives der efter forslaget ikke udlændingen mulighed for at blive bekendt med grundlaget for beslutningen, herunder fremkomme med bemærkninger hertil, da reglen i forvaltningslovens § 19 ikke finder anvendelse.

Advokatrådet finder på denne baggrund, at forslaget er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og skal derfor henstille til, at forslaget genovervejes, herunder at det særskilt overvejes at lade partshøringsreglen finde anvendelse i tilfælde, hvor det er praktisk muligt.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Til: Familiesammenføring (familiesammen@uibm.dk)
Fra: Dansk Arbejdsgiverforening (da@da.dk)
Titel: SV: HØRING: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven
Sendt: 05-10-2016 14:50:37

Under henvisning til det til DA fremsendte høringsbrev af d.d. vedrørende ovennævnte skal vi oplyse, at sagen falder uden for DA's virkefelt, og at vi under henvisning hertil ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Med venlig hilsen

Elise S. Hansen
Chefsekretær

Fra: UIBM Familiesammenføring [mailto:familiesammen@uibm.dk]

Sendt: 4. oktober 2016 18:26

Til: info@margrethekirken.dk; kontor@betania.dk; redaktion@folkekirken.dk; frands@borgerkirken.dk; kontor@bykirken.dk; mail@cmce.dk; jmp@diakonhojskolen.dk; dkr@danskekirkeksraad.dk; info@tewahedo.dk; ddp@praesteforening.dk; aleksij-danij@mail.ru; kebin@ccic.dk; kon-tor@evangeliekirken.dk; joel@evangeliekirken.dk; elm@elm.dk; info@luthersk-netvaerk.dk; luje@phmetropol.dk; ina@valgmenigheden.dk; info@fkcenter.dk; frikirken.loegstoer@outlook.dk; raymond@multihuset.dk; post@multihuset.dk; vartov@vartov.dk; sikh_info@sikh.dk; sikh_dk@hotmail.com; info@holstebropinsekirke.dk; peterpraest@holstebrofrimenighed.dk; hicm2013.denmark@outlook.com; sek@imh.dk; jildemark@gmail.com; kcmidtvest@gmail.com; rwe@kfm-randers.dk; aalbeck@privat.dk; c.brian.christensen@gmail.com; kontakt@lmkirken-herning.dk; dlm@dlim.dk; info@madinatulilm.dk; kontor@mariagerfjordfrikirke.dk; om@pinsekirken-esbjerg.dk; me@xpect.nu; afh@xpect.nu; mail@kirken-connect.dk; preben.westh@gmail.com; kon-tor@pinsekirken-randers.dk; info@impactchurch.dk; info@pinsekirken-bornholm.dk; pinsekirkenthisted@gmail.com; tj@vejle-pinsekirke.dk; ms@vejle-pinsekirke.dk; info@aalborgcitykirke.dk; kontor@ckirken.dk; forstander@nyt-haab.dk; khali-2505@hotmail.com; mail@mettegeil.dk; info@oasepost.dk; kon-takt@skjernbykirke.dk; phkrog@hotmail.com; aaren@post3.tele.dk; info@taiba.dk; bestilling@tidhverv.dk; kontakt@toenderfrikirke.dk; rabalmagd@hotmail.com; vip@viborgip.dk; khalid-2505@hotmail.com; mail.osal.ling@gmail.com; MarOdisho@hotmail.com; info@amcnet.dk; samfund@advokatsamfundet.dk; info@alevi.dk; Lblinkenberg@amnesty.dk; amnesty@amnesty.dk; cjuul@amnesty.dk; info@assentoffrikirke.dk; jan63nielsen@gmail.com; bahai.sekretariat@gmail.com; info@bahai.dk; info@baptistkirken.dk; info@baptist.dk; CBMBChurch@gmail.com; cbmbc@cbmbc.cc; findkumud@gmail.com; kim@bibelmc.dk; peter@bornholmerkirken.dk; info@dk.brahmakumaris.org; info@den-kristne-menighed.dk; jozef@bkm-kobenhavn.dk; cvm@fpmt.dk; INFO@CFU-NET.DK; ynguyen2000@yahoo.dk; citykirken@isaac-dk.eu; kontor@ckirken.dk; office@ccchurch.dk; dbf@dbf.dk; REDERI_NETKON; drf@travelassoc.dk; aca@travelassoc.dk; hws@dannerhuset.dk; mail@danskeadvokater.dk; Dansk Arbejdsgiverforening; drc@drc.dk; info@dicenter.dk; dmr@dmr.org; info@dmu.nu; ds@socialrdg.dk; ds@socialraadgiverne.dk; bysman@mail.tele.dk; vakif@diyanetvakfi.dk; vakif@danimarkatdv.org; dt@datatilsynet.dk; dge@amen.nu; at@apostolic.dk; dounato@gmail.com; buddhamsidk@gmail.com; dommerforeningen@gmail.com; eubev@eubev.dk; main@helsinki-komiteen.dk; kontor@frikirkenranders.dk; post@vivit.dk; kontakt@izbd.dk; urednik@izbd.dk; hjor@katolsk.dk; nm@katolsk.dk; kontakt@koptisk.dk; kontakt@skovlundefrikirke.dk; forsamling@kristnastova.dk; kristnastova@kristnastova.dk; mandaiskemandea@yahoo.dk; info@NAK-Nordost.de; forstander@ortodoks.dk; ruskirke@gmail.com; parohiaortodoxaromana@gmail.com; preotcasian@yahoo.com; parohiaortodoxaromana@gmail.com; mihairaducraciunescu@yahoo.com; sergiysp@gmail.ru; svestenik@svetigeorgije.dk; chaplain@st-albans.dk; ynguyen2000@yahoo.com; quangthephuong@gmail.com; mwl-dk@live.dk; missionsforstander@missionsforbundet.dk; alrabita_dk@hotmail.com; wakf@wakf.com; mt@mosaiske.dk; confbe@gmail.com; info@dignityinstitute.dk; drc@drcenter.dk; post@domstolsstyrelsen.dk; info@tewahedo.dk; rj@exodus-kirken.dk; mail@finansraadet.dk; Flygtningenævnet; ng@ffd.dk; danmark@gvks.org; jl@nhglaw.dk; hnorrung@gmail.com; birgittewaarst@mail.dk; synnove.falkronne@gmail.com; kenneth@lkk-dk.dk; kathrine.mazanti@gmail.com; shedrup.choeling@gmail.com; presse@fornsidr.dk; johan@livdin.fo; fredsfonden@fredsfonden.dk; knud@vilby.dk; post@den.salvationarmy.org; info@frikirken3400.dk; oasan@oasan.fo; eotcn-wediocese@gmail.com

Emne: HØRING: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sender hermed 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) i høring.

Der henvises til vedhæftede dokumenter.

Høringssvar: forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)

Afsender: Dansk Missionsråd (DMR)¹

Religion er en faktor i mange af nutidens konflikter og deraf afledte udfordringer i form af flygtningestrømme og manglende social og økonomisk udvikling². I den nationale og internationale politiske debat om religion og religiøse fællesskaber er det en hovedkonklusionen, at det er uhensigtsmæssigt at ignorere, at religion har indflydelse – positivt såvel som negativt – på handlinger og værdier.

Det er derfor forståeligt, at forslaget fokuserer på religiøse forkynderes rolle i forhold til hvordan religiøse fællesskaber interagerer med det bredere samfund. Vi har dog en alvorlig bekymring i forhold til forslaget, som vi gerne vil dele. I forhold til lovforslaget, så gælder vores bekymring i mindre grad de enkelte formuleringer i lovforslaget, men derimod mere præmissen såvel som det konkrete værktøj, som forslaget fremfører:

- I modsætning til præmissen i lovforslaget, så anser vi ikke religion og religiøs aktivitet for som sådan at være konfliktskabende, selv om religion nok kan bruges flittigt som en identitetsmarkør for at fremme forskellige gruppers økonomiske, magt- og fordelingsmæssige interesser. Lovforslaget mistænkeliggør religiøs aktivitet.
- Det konkrete værktøj, som forslaget imødegår uønskede religiøse forkyndere med, nemlig en offentlig sanktionsliste, sætter enkeltindivers tros- og ytringsfrihed under pres gennem at indføre offentlige sanktioner udelukkende baseret på individuelle meninger. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 9, stk.1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne frihed har både en individuel og en social side, som omfatter udøvelse, undervisning, gudstjeneste og religiøse skikke. Vi mener, at en lov, som gør det muligt at nægte en person indrejse alene på baggrund af adfærd der er udvist som led i religiøs udøvelse, er et indgreb i forhold til EMRK, artikel 9, stk. 1. Vi ser derfor forslaget som i konflikt med grundlæggende europæiske frihedsrettigheder.
- Regeringsgrundlaget fra juni 2015 understreger, at anerkendelse og respekt for tros- og religionsfrihed blandt myndigheder og majoriteter er en vigtig brik i udviklingen af fredelige og stabile samfund, såvel som i forebyggelsen af konflikter. På samme måde har regeringen talt om at Danmark skal være i front internationalt i forhold til kampen for frihedsrettigheder gennem en styrkelse af indsatsen for forfulgte religiøse minoriteter.³ Vi mener, at det fremsatte lovforslag vil skade Danmarks muligheder i denne vigtige internationale indsats, da der for fremtiden med indførelse af en sådan lov vil kunne henvises til den manglende gensidighed i det danske krav om individuel tros- og religionsfrihed.

Vores tilgang er grundlæggende rettighedsbaseret, og vi sigter på det enkelte individs frihedsrettigheder. I mange konfliktsituationer er det netop disse individuelle rettigheder, som trædes under fode. Et lovforslag som er i konflikt med anerkendte frihedsrettigheder er fundamentalt problematisk. I praksis frygter vi at forsøget på at hindre uønsket religiøs forkyndelse i Danmark vil skade Danmarks fremtidige muligheder i forhold til det internationale arbejde for individuelle frihedsrettigheder. I skarp kontrast til forslaget mener vi derfor, at det er gennem udbredelse og anerkendelse af individuelle frihedsrettigheder, at vi bedst dæmper op for ekstremisme og vold, nationalt såvel som internationalt. Det er tros- og religionsfriheden, og det rum, som denne frihed etablerer, som sikrer et fredeligt og tolerant samfund – ikke offentlige sanktionslister over uønskede religiøse forkyndere.

¹ DMR repræsenterer 29 kirkelige organisationer og arbejder bl.a. med fremme af tros- og religionsfrihed.

² US Commission on International Religious Freedom, 2016 Annual Report - <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf>

³ Udenrigsminister Kristian Jensen har sagt om tros- og religionsfrihed at "Danmark skal styrke indsatsen for forfulgte religiøse minoriteter" (Pressemeddelelse 4/9 2015 um.dk) og at "Danmark skal helt frem i den internationale kamp for religionsfrihed" (Kristeligt Dagblad 1. september 2015).

Til: Familiesammenføring (familiesammen@uibm.dk)
Fra: Mette Bertelsen (meb@socialraadgiverne.dk)
Titel: Sv: HØRING: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (DS: Id nr.: 735250)
Sendt: 13-10-2016 09:37:40

Til den rette vedkommende,

Dansk Socialrådgiverforening takker for muligheden for at afgive hørings svar på lovforslaget om at indføre en offentlige sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra indrejse.

Dansk Socialrådgiverforening har ingen kommentarer til høringen.

Med venlig hilsen

Mette Bertelsen

Konsulent

D 33 38 61 71



Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19 B · DK 1003 København K

T 7010 1099 ds@socialraadgiverne.dk · www.socialraadgiverne.dk

Til: info@dk.brahmakumaris.org (info@dk.brahmakumaris.org), peter@bornholmerkirken.dk (peter@bornholmerkirken.dk), info@den-kristne-menighed.dk (info@den-kristne-menighed.dk), cvm@fpmt.dk (cvm@fpmt.dk), jozef@bkm-kobenhavn.dk (jozef@bkm-kobenhavn.dk), CBMBChurch@gmail.com (CBMBChurch@gmail.com), info@baptist.dk (info@baptist.dk), cbmbc@cbmbc.cc (cbmbc@cbmbc.cc), kim@bibelmc.dk (kim@bibelmc.dk), findkumud@gmail.com (findkumud@gmail.com), ynguyen2000@yahoo.dk (ynguyen2000@yahoo.dk), info@dicenter.dk (info@dicenter.dk), aca@travelassoc.dk (aca@travelassoc.dk), dmr@dmr.org (dmr@dmr.org), bysman@mail.tele.dk (bysman@mail.tele.dk), info@dmu.nu (info@dmu.nu), kontor@ckirken.dk (kontor@ckirken.dk), citykirken@isaac-dk.eu (citykirken@isaac-dk.eu), office@ccchurch.dk (office@ccchurch.dk), Danmarks Rejsebureau Forening (drf@travelassoc.dk), Danmarks Biblioteksforening (dbf@dbf.dk), FAU - Foreningen af Udlændingeretsadvokater (hnorrung@gmail.com), ng@ffd.dk (ng@ffd.dk), Fredsfonden (fredsfonden@fredsfonden.dk), post@den.salvationarmy.org (post@den.salvationarmy.org), Knud Vilby (knud@vilby.dk), drc@drcenter.dk (drc@drcenter.dk), info@dignityinstitute.dk (info@dignityinstitute.dk), post@domstolsstyrelsen.dk (post@domstolsstyrelsen.dk), Flygtningenævnet (fln@fln.dk), 'Finansraadet' (mail@finansraadet.dk), jan63nielsen@gmail.com (jan63nielsen@gmail.com), cjuul@amnesty.dk (cjuul@amnesty.dk), bahai.sekretariat@gmail.com (bahai.sekretariat@gmail.com), info@baptistkirken.dk (info@baptistkirken.dk), info@bahai.dk (info@bahai.dk), kontor@ckirken.dk (kontor@ckirken.dk), info@tewahedo.dk (info@tewahedo.dk), info@amcnet.dk (info@amcnet.dk), Amnesty International (Lblinkenberg@amnesty.dk), info@alevi.dk (info@alevi.dk), mt@mosaiske.dk (mt@mosaiske.dk), wakf@wakf.com (wakf@wakf.com), confbe@gmail.com (confbe@gmail.com), rj@exodus-kirken.dk (rj@exodus-kirken.dk), info@tewahedo.dk (info@tewahedo.dk), quangthepuong@gmail.com (quangthepuong@gmail.com), ynguyen2000@yahoo.com (ynguyen2000@yahoo.com), mwl-dk@live.dk (mwl-dk@live.dk), alrabita_dk@hotmail.com (alrabita_dk@hotmail.com), missionsforstander@missionsforbundet.dk (missionsforstander@missionsforbundet.dk), danmark@gvks.org (danmark@gvks.org), presse@fornsidr.dk (presse@fornsidr.dk), shedrup.choeling@gmail.com (shedrup.choeling@gmail.com), johan@livdin.fo (johan@livdin.fo), oasan@oasan.fo (oasan@oasan.fo), info@frikirken3400.dk (info@frikirken3400.dk), Advokat Birgitte Waarst (birgittewaarst@mail.dk), Advokat Jytte Lindgård - FAU Foreningen af Udlændingeretsadvokater (jl@nhglaw.dk), Advokat Synnøve Falk-Rønne (synnove.falkronne@gmail.com), kathrine.mazanti@gmail.com (kathrine.mazanti@gmail.com), kenneth@lkk-dk.dk (kenneth@lkk-dk.dk), kontakt@koptisk.dk (kontakt@koptisk.dk), nm@katolsk.dk (nm@katolsk.dk), kontakt@skovlundefrikirke.dk (kontakt@skovlundefrikirke.dk), kristnastova@kristnastova.dk (kristnastova@kristnastova.dk), forsamling@kristnastova.dk (forsamling@kristnastova.dk), Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse (vakif@danimarkatdv.org), vakif@diyanetvakfi.dk (vakif@diyanetvakfi.dk), dge@amen.nu (dge@amen.nu), Den Danske Europabevægelse (eubev@eubev.dk), at@apostolic.dk (at@apostolic.dk), mandaiskemandea@yahoo.dk (mandaiskemandea@yahoo.dk), mihairaducraciunescu@yahoo.com (mihairaducraciunescu@yahoo.com), parohiaortodoxaromana@gmail.com (parohiaortodoxaromana@gmail.com), sergiysp@gmail.ru (sergiysp@gmail.ru), chaplain@st-albans.dk (chaplain@st-albans.dk), svestenik@svetigeorgije.dk (svestenik@svetigeorgije.dk), forstander@ortodoks.dk (forstander@ortodoks.dk), info@NAK-Nordost.de (info@NAK-Nordost.de), ruskirke@gmail.com (ruskirke@gmail.com), prentcasian@yahoo.com (prentcasian@yahoo.com)

parohiaortodoxaromana@gmail.com (parohiaortodoxaromana@gmail.com), hjor@katolsk.dk (hJOR@katolsk.dk), preben.westh@gmail.com (preben.westh@gmail.com), sikh_info@sikh.dk (sikh_info@sikh.dk), Alice Skovbjerg (ddp@praesteforening.dk), Helle Walsted Samuelsen (M) (hws@dannerhuset.dk), Danmarks Rederiforening (info@shipowners.dk), mail@danskeadvokater.dk (mail@danskeadvokater.dk), drc@drc.dk (drc@drc.dk), DA (da@da.dk), samfund@advokatsamfundet.dk (samfund@advokatsamfundet.dk), amnesty@amnesty.dk (amnesty@amnesty.dk), info@cfu-net.dk (info@cfu-net.dk), Dansk Socialrådgiverforening (ds@socialraadgiverne.dk), kontor@frikirkenranders.dk (kontor@frikirkenranders.dk), Den Danske Helsinki-Komite for Menneskerettigheder (main@helsinki-komiteen.dk), post@vivit.dk (post@vivit.dk), urednik@izbd.dk (urednik@izbd.dk), kontakt@izbd.dk (kontakt@izbd.dk), dt@datatilsynet.dk (dt@datatilsynet.dk), Dansk Socialrådgiverforening (ds@socialraadgiverne.dk), dounato@gmail.com (dounato@gmail.com), dommerforeningen@gmail.com (dommerforeningen@gmail.com), buddhamsidk@gmail.com (buddhamsidk@gmail.com), eotcn-wediocese@gmail.com (eotcn-wediocese@gmail.com), kcmidtvest@gmail.com (kcmidtvest@gmail.com), jildenmark@gmail.com (jildenmark@gmail.com), rwe@kfm-randers.dk (rwe@kfm-randers.dk), c.brian.christensen@gmail.com (c.brian.christensen@gmail.com), aalbeck@privat.dk (aalbeck@privat.dk), in-fo@holstebropinsekirke.dk (in-fo@holstebropinsekirke.dk), sikh_dk@hotmail.com (sikh_dk@hotmail.com), peterpraest@holstebrofrimenighed.dk (peterpraest@holstebrofrimenighed.dk), sek@imh.dk (sek@imh.dk), hicm2013.denmark@outlook.com (hicm2013.denmark@outlook.com), kontakt@lmkirken-herning.dk (kontakt@lmkirken-herning.dk), me@xpect.nu (me@xpect.nu), om@pinsekirken-esbjerg.dk (om@pinsekirken-esbjerg.dk), afh@xpect.nu (afh@xpect.nu), mail@kirken-connect.dk (mail@kirken-connect.dk), dlm@dlim.dk (dlm@dlim.dk), kontor@mariagerfjordfrikirke.dk (kontor@mariagerfjordfrikirke.dk), info@madinatulilm.dk (info@madinatulilm.dk), jmp@diakonhojskolen.dk (jmp@diakonhojskolen.dk), mail@cmce.dk (mail@cmce.dk), dkr@danskekirkersraad.dk (dkr@danskekirkersraad.dk), kebin@ccic.dk (kebin@ccic.dk), aleksij-danij@mail.ru (aleksij-danij@mail.ru), kontor@betania.dk (kontor@betania.dk), info@margrethekirken.dk (info@margrethekirken.dk), redaktion@folkekirken.dk (redaktion@folkekirken.dk), kontor@bykirken.dk (kontor@bykirken.dk), frands@borgerkirken.dk (frands@borgerkirken.dk), kon-tor@evangeliekirken.dk (kon-tor@evangeliekirken.dk), frikirken.loegstoer@outlook.dk (frikirken.loegstoer@outlook.dk), info@fkcenter.dk (info@fkcenter.dk), raymond@multihuset.dk (raymond@multihuset.dk), vartov@vartov.dk (vartov@vartov.dk), post@multihuset.dk (post@multihuset.dk), elm@elm.dk (elm@elm.dk), joel@evangeliekirken.dk (joel@evangeliekirken.dk), info@luthersk-netvaerk.dk (info@luthersk-netvaerk.dk), ina@valgmenigheden.dk (ina@valgmenigheden.dk), luje@phmetropol.dk (luje@phmetropol.dk), MarOdisho@hotmail.com (MarOdisho@hotmail.com), info@assentoffrikirke.dk (info@assentoffrikirke.dk), info@aalborgcitykirke.dk (info@aalborgcitykirke.dk), ms@vejle-pinsekirke.dk (ms@vejle-pinsekirke.dk), forstander@nyt-haab.dk (forstander@nyt-haab.dk), mail@mettegeil.dk (mail@mettegeil.dk), khali-2505@hotmail.com (khali-2505@hotmail.com), info@impactchurch.dk (info@impactchurch.dk), kon-tor@pinsekirken-randers.dk (kon-tor@pinsekirken-randers.dk), info@pinsekirken-bornholm.dk (info@pinsekirken-bornholm.dk), tj@vejle-pinsekirke.dk (tj@vejle-pinsekirke.dk), pinsekirkenthisted@gmail.com (pinsekirkenthisted@gmail.com), info@oasepost.dk (info@oasepost.dk), rabalmagd@hotmail.com (rabalmagd@hotmail.com), kontakt@toenderfrikirke.dk (kontakt@toenderfrikirke.dk), vip@viborgip.dk (vip@viborgip.dk), mail.osal.ling@gmail.com (mail.osal.ling@gmail.com), khalid-2505@hotmail.com (khalid-2505@hotmail.com), phkrog@hotmail.com (phkrog@hotmail.com), kon-takt@skjernbykirke.dk (kon-takt@skjernbykirke.dk), aaren@post3.tele.dk (aaren@post3.tele.dk), bestilling@tidehverv.dk (bestilling@tidehverv.dk), info@taiba.dk (info@taiba.dk)

Fra: UIBM Familiesammenføring (familiesammen@uibm.dk)

Titel: HØRING: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

Sendt: 04-10-2016 18:25:37

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sender hermed 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) i høring.

Der henvises til vedhæftede dokumenter.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Re. Sagsnr. 2016-2862

Per e-mail til skj@uibm.dk, llk@uibm.dk og
udlaendingeafdeling@uibm.dk



THE DANISH
HELSINKI
COMMITTEE
FOR HUMAN
RIGHTS

København, den 28. oktober 2016

Høringssvar til: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra indrejse).

Ved skrivelse af den 4. oktober 2016 har ministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven.

Lovforslaget har været drøftet i Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder.

I den anledning meddeler komiteen, at man under hensyn til den detaljerede gennemgang af forholdet til Grundloven og Menneskerettighedskonventionen ikke rejser indvendinger.

Med venlig hilsen

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder

Karsten Fledelius

Formand, universitetslektor



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

Sendt til: skj@uibm.dk, llk@uibm.dk, [udla-
endingeafdeling@uibm.dk](mailto:udla-
endingeafdeling@uibm.dk)

2. november 2016

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-mail
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2016-112-0600
Sagsbehandler
Sissel M Kristensen
Direkte 3319 3227

Vedrørende høring over 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) - sagsnr. 2016-2862

Ved e-mail af 4. oktober 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til forslag om ændring af udlændingeloven (herefter udkastet).

Datatilsynet skal i den anledning udtale følgende:

1. Sanktionsliste

Datatilsynet har forstået, at der med udkastets § 1, nr. 2 (§ 29 c), foreslås etablering af en offentlig, national sanktionsliste med navngivne udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse til Danmark af hensyn til den offentlige orden. Sanktionslisten kan ikke omfatte EU-statsborgere og deres familiemedlemmer.

1.2. Proportionalitet (persondatalovens § 5, stk. 3)

Af udkastet fremgår, at formålet med sanktionslisten er - under hensyn til den offentlige orden - at undgå, at udenlandske religiøse forkyndere indrejser/forsøger at indrejse til Danmark.

Af udkastets indledende bemærkninger afsnit 1.2. fremgår, at:

”Listen har karakter af en sanktionsliste, dvs. en forhåndsafgørelse om at nægte visum eller om afvisning på grænsen. Det betyder, at en udlænding, der er optaget på listen, skal nægtes visum eller afvises på grænsen under henvisning hertil.”

Det fremgår endvidere, at:

”Der skal være en vis sandsynlighed for, at den pågældende udlænding vil forsøge at indrejse i Danmark. Denne betingelse vil f.eks. være opfyldt i relation til omrejsende religiøse forkyndere i Europa, ligesom betingelsen vil være opfyldt, hvis der er konkrete oplysninger, som peger på, at udlændingen vil forsøge at indrejse i Danmark eller et af Danmarks nabolande.”

Af afsnit 2.3.3.1. fremgår, at:

”Den foreslåede ordning indebærer, at Udlændingestyrelsen kan træffe beslutning om optagelse på den nationale sanktionsliste af udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden tilsiger, at den pågældende ikke bør have ophold her i landet.”

Det fremgår videre af afsnit 2.4.3.2., at:

”Regeringen ønsker at forhindre udlændinge, der optages på den nationale sanktionsliste, i at rejse ind i landet.

[...]

Ved at indberette de pågældende udlændinge som uønskede til SIS II sikres det endvidere, at de pågældende udlændinge vil kunne udelukkes fra opholdstilladelse, afvises ved forsøg på indrejse og meddeles afslag på visum eller få inddraget et visum efter allerede gældende regler i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen.”

Om formålet med offentliggørelse af sanktionslisten fremgår, at dette skal ske af hensyn til den effektive håndhævelse af ordningen samt af praktiske hensyn, herunder kundgørelse af afgørelsen om indrejseforbud overfor de berørte, samt at gøre offentligheden opmærksom på, at de pågældende personer har indrejseforbud i Danmark. Offentliggørelsen har endvidere det formål at kunne motivere offentligheden til at underrette myndighederne, såfremt der opnås kendskab til, at en person optaget på sanktionslisten konkret er på vej til at indrejse til eller allerede opholder sig i landet.

Det fremgår af persondatalovens § 5, stk. 3, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Det fremgår af bemærkningerne til persondataloven, at der med udtrykkene relevante og tilstrækkelige oplysninger sigtes til, at oplysningernes art skal svare til det formål, der tilsigtes med behandlingen. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at den dataansvarliges behandling af oplysninger er undergivet et proportionalitetsprincip.¹ Som en del af proportionalitetsprincippet ligger, at der ikke må foretages en mere byrdefuld behandling af personoplysninger end det, der er nødvendigt for at nå det fastsatte saglige formål. Derudover skal midlet til at nå det fastsatte formål være tilstrækkeligt og effektivt. Midlet skal således være egnet til at nå det fastsatte formål.

Datatilsynet skal hertil bemærke, at udkastets primære formål ses at være at undgå, at nærmere angivne personer indrejser til Danmark og derved forstyrrer den offentlige orden. Midlet til dette er at tildele de pågældende personer

¹ Forslag nr. L 147 fremsat 9. december 1999 til lov om behandling af personoplysninger.

indrejseforbud til Danmark samt at registrere denne oplysning i SIS II. Datatilsynet har forstået, at såfremt udlændingemyndighederne er i besiddelse af pågældendes kontaktoplysninger, meddeles afgørelsen om optagelse på sanktionslisten til den pågældende direkte. Der sker endvidere offentliggørelse af oplysningen i Statstidende. Derudover offentliggøres sanktionslisten på internettet. Tilsynet har videre forstået, at også i de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne ikke er i besiddelse af kontaktoplysninger på pågældende, kundgøres afgørelsen om optagelse på sanktionslisten i Statstidende, ligesom der sker offentliggørelse af den pågældendes navn på den offentliggjorte sanktionsliste.

Af udkastets indledende bemærkninger afsnit 2.1., fremgår, at

”Det er umiddelbart vurderingen, at der alene vil være tale om et begrænset antal udlændinge, der vil opfylde de foreslåede betingelser for optagelse på den nationale sanktionsliste.”

Det er Datatilsynets opfattelse - under henvisning til, at der forventeligt vil være tale om få personer, det vil være aktuelt at optage på sanktionslisten - at udlændingemyndighederne må gøre sig væsentlige bestræbelser på at kundgøre afgørelsen direkte overfor den pågældende.

I betragtning af, at afgørelsen om indrejseforbud sker uanmodet, at der forventeligt er tale om et mindre antal personer, at en oplysning om, at en person har indrejseforbud til Danmark, kan være en følsom oplysning efter persondatalovens § 8, jf. nærmere punkt 1.4. nedenfor, at der er en vis sandsynlighed for, at der i forbindelse med offentliggørelsen af listen vil blive behandlet, herunder videregivet, oplysninger om religiøs overbevisning omfattet af persondatalovens § 7, jf. punkt 1.4. nedenfor, at offentliggørelse af sådanne følsomme oplysninger må anses for at være meget byrdefuldt for den registrerede, at det ikke står klart, om formålene med offentliggørelsen reelt kan nås med den påtænkte offentliggørelse, herunder at den pågældende afholder sig fra at indrejse til Danmark og offentligheden afholder sig fra at bistå den pågældende med indrejse til Danmark, er det Datatilsynets umiddelbare vurdering, at det må anses for tvivlsomt, om offentliggørelsen af sanktionslisten kan ske inden for rammerne af persondatalovens § 5, stk. 3.

Datatilsynet medgiver, at der kan være en berettiget interesse i, såfremt underretning om afgørelsen direkte til den pågældende er umulig, at underrette den pågældende om, at vedkommende er blevet pålagt indrejseforbud til Danmark på andre måder, herunder ved kundgørelse i Statstidende. Datatilsynet skal endvidere bemærke, at såfremt det har været muligt at underrette den pågældende direkte, ses der ikke at være behov for kundgørelse ved offentliggørelse, herunder i Statstidende.

1.3. Datakvalitet (persondatalovens § 5, stk. 4)

Af udkastet fremgår, at oplysningerne, der skal danne grundlag for optagelse på sanktionslisten, blandt andet skal indhentes fra offentlige tilgængelige kilder på internettet, herunder eksempelvis Facebook.

Af udkastets specielle bemærkninger til nr. 2 (§ 29 c) fremgår blandt andet, at:

”Det er alene adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv., der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste. Det indebærer, at bl.a. opslag i grupper med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade mv. vil kunne begrunde optagelse på sanktionslisten, hvis afsenderen har en autoritet, der i forhold til modtagergruppen gør, at opslaget eller indlægget kan siges at have karakter af forkyndelse af et religiøst budskab eller udbredelse af en religion eller tro. Tilsvarende vil offentliggørelse af nyhedsbreve, artikler, blogindlæg mv. på hjemmesider kunne indgå i vurderingen af, om udlændingen kan optages på den nationale sanktionsliste, uanset om det valgte medie i øvrigt har et i hovedsagen religiøst fokus.

Det indebærer også, at f.eks. kronikker, debatindlæg og interviews mv. i almindelige massemedier eller på internettet vil kunne indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen af, om en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis kronikken og debatindlægget mv. må ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv. [...]”

Endvidere fremgår det af de almindelige bemærkninger afsnit 2.3.1., at

”Grundlaget for optagelse på sanktionslisten vil almindeligvis være oplysninger, som er offentligt tilgængelige for eksempel via aviser, tv, hjemmesider og sociale medier på internettet, såsom Twitter og Facebook.

Undersøgelser på internettet vil kunne ske ved brug af anonyme IP-adresser og anonyme logins for at undgå, at Udlændingestyrelsens adgang til specifikke hjemmesider og sociale medier afskæres, således at Udlændingestyrelsen ikke i praksis har mulighed for at oplyse sagen. Det kan således ikke udelukkes, at den person eller gruppe, som har oprettet en specifik offentlig hjemmeside eller lignende, vil søge at undgå, at Udlændingestyrelsen får mulighed for at følge opslag på hjemmesiden mv. Dette kan ske ved, at bestemte IP-adresser, som tydeligt er knyttet til Udlændingestyrelsen – uanset at hjemmesiden mv. er offentlig tilgængelig –, blokeres, således at der ikke er adgang til den konkrete hjemmeside. Af samme grund vil Udlændingestyrelsen også i forbindelse med sagsoplysningen kunne benytte sig af profiler, som ikke kan henføres til Udlændingestyrelsen, med henblik på søgning på åbne og lukkede profiler på sociale medier på internettet.”

Det følger af persondatalovens § 5, stk. 4, at behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal endvidere foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges. Der stilles således krav til datakvaliteten i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Omfanget af den kontrol, som det efter bestemmelsen påhviler den dataansvarlige at foretage, vil ifølge bemærkningerne til persondataloven afhænge af

oplysningernes karakter, deres anvendelse, indsamlingens pålidelighed og af, om oplysningerne er af betydning for en eller flere myndigheder mv.²

Datatilsynet forudsætter, at udlændingemyndighederne iagttager reglerne om datakvalitet og således sikrer, at oplysninger der behandles, er tilstrækkeligt verificeret.

Datatilsynet skal endvidere for god ordens skyld gøre opmærksom på udtalelse nr. 2011-15-01 af 9. november 2011 fra Folketingets Ombudsmand.

1.4. Behandling af følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8

Persondatalovens § 7 regulerer behandling af oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Af den kommenterede persondatalov 3. udgave, side 286³, fremgår, at personoplysninger kan være omfattet af § 7, stk. 1, eller af § 8, selv om oplysningstypen ikke er nævnt direkte, hvis den kan udledes af den sammenhæng, hvori den pågældende person er omtalt. F.eks. vil en oplysning om, at en person har eller har haft bopæl på et psykiatrisk hospital, udgøre en oplysning omfattet af § 7 (helbredsmæssige forhold), hvilket også vil kunne være tilfældet ved oplysning om tildeling af forskellige hjælpemidler. Også oplysninger om nuværende eller tidligere medlemskab af forskellige foreninger vil efter omstændighederne i sig selv afsløre forhold, som bevirker at oplysningerne må anses for omfattet af § 7 (eller § 8).

Af udkastets almindelige bemærkninger afsnit 2.3.3.2. fremgår:

”Som anført ovenfor vil den offentliggjorte sanktionsliste ikke indeholde oplysninger om, hvilke forhold der konkret har givet anledning til optagelse på listen, og det vil fremgå af listen, hvordan man kan få prøvet afgørelsen om indrejseforbud.

Det er vurderingen, at man ikke på grundlag af oplysningerne på den offentliggjorte sanktionsliste vil kunne udlede, at en udlænding anført på listen tilhører et bestemt trossamfund, men alene, at den pågældende udlænding har virket som religiøs forkyn-der, og at dette har medført, at hensynet til den offentlige orden tilsiger, at den pågældende udlænding ikke bør have ophold her i landet.

På denne baggrund er det vurderingen, at oplysningerne på den offentliggjorte sanktionsliste ikke er oplysninger om ”religiøs overbevisning” omfattet af persondatalovens § 7, og at oplysningerne på sanktionslisten kan offentliggøres med hjemmel i person-

² Forslag nr. L 147 fremsat 9. december 1999 til lov om behandling af personoplysninger.

³ Lov om behandling af personoplysninger med kommentar af Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, 3. udgave

datalovens § 6, stk. 1, nr. 6, idet offentliggørelsen er nødvendig af hensyn til offentlig myndighedsudøvelse.”

Det fremgår endvidere af udkastets bemærkninger til nr. 2 (§ 29 c), at:

”Personkredsen omfatter både ”officielle” forkyndere for et bestemt trossamfund, som f.eks. imamer, rabbinere og præster, men også andre, der udbreder en religion eller tro, herunder missionærer. Det afgørende er således, om den pågældendes aktiviteter har karakter af forkyndelse af et religiøst budskab eller udbredelse af en religion eller tro, og ikke f.eks. hvilken stilling eller uddannelse den pågældende har.”

[...]

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 4, fastsætter, at den liste, der er nævnt i stk. 1, kan offentliggøres med oplysninger om navn, nationalitet, fødselsdato, opholdsland og religiøse tilhørsforhold og med ansigtsfoto.”

Af bemærkningerne til nr. 4 fremgår, at:

”Der er ingen skarpe grænser mellem politisk og religiøs virksomhed og en udvist religiøs adfærd vil kunne have sammenhæng med en politisk overbevisning, som indgår i virket som religiøs forkynder. Som det er beskrevet under afsnit 2.2.1 og 2.2.2 i de almindelige bemærkninger, forudsættes listerne at omfatte udenlandske religiøse forkyndere, som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier.

I forbindelse med administrationen af sanktions- og opmærksomhedslisterne vil der derfor kunne forekomme oplysninger om politiske forhold, som ikke kan holdes adskilt fra den religiøse adfærd. Det er derfor nødvendigt, at oplysninger om politiske forhold kan indgå i behandlingen af sagerne.”

Datatilsynet skal gøre opmærksom på, at det af udkastets § 29 c, stk. 4, fremgår, at der på sanktionslisten kan offentliggøres oplysninger om navn, nationalitet, fødselsdato, opholdsland og ansigtsfoto. Som ovenfor anført fremgår det af bemærkninger til nr. 2 (§ 29 c), at der ligeledes kan offentliggøres oplysninger om religiøse tilhørsforhold. Bemærkningerne til bestemmelsen ses således ikke at være i overensstemmelse med lovteksten.

Det er Datatilsynets umiddelbare vurdering, at den omstændighed, at visse religioner er karakteriseret ved særlige kendetegn, såsom navne, oprindelsesland og hovedbeklædning, bevirker, at offentliggørelse på sanktionslisten - sammenholdt med formålet med og baggrund for lovforslaget - kan udgøre en oplysning om religiøs overbevisning, jf. persondatalovens § 7.

Persondatalovens § 8 regulerer, hvornår der må ske behandling af oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte.

Af forarbejderne⁴ til persondatalovens § 8 fremgår, at som eksempler på andre oplysninger om rent private forhold kan nævnes oplysninger om andre foreningsmæssige tilhørsforhold (end fagforeningsmæssige tilhørsforhold, der er nævnt i § 7), familiestridigheder, separation- og skilsmissebegæringer og adoptionsforhold.

Ved afgørelsen af, om en oplysning vedrører rent private forhold eller i øvrigt skal behandles fortroligt, skal der lægges vægt på, om oplysningen direkte afslører særligt følsomme forhold i forbindelse med den pågældendes privatliv, jf. Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 175. Der skal endvidere ved fastlæggelsen af, hvornår en oplysning eller type af oplysninger må anses at vedrøre enkeltpersoners rent private forhold, ikke alene ses på, om den enkelte oplysning i sig selv fremtræder som sådan, men tillige på, om den indgår i sammenhæng med, afslører eller kan afsløre omstændigheder, der må henføres til vedkommendes rent private forhold

Det er Datatilsynets umiddelbare vurdering, at en oplysning om, at en person er pålagt indrejseforbud til Danmark sammenholdt med formålet og baggrunden for lovforslaget, kan udgøre en oplysning omfattet af persondatalovens § 8.

Datatilsynet går ud fra, at udlændingemyndighederne i forbindelse med hver enkelt offentliggørelse af en person på sanktionslisten nøje overvejer, hvilken kategori af oplysninger, der er tale om, samt sikrer sig, at der er hjemmel i persondataloven til offentliggørelse.

Det fremgår af udkastets afsnit 2.3.1., at:

”Det forudsættes med lovforslaget, at de relevante myndigheder udarbejder en fælles vejledning om det praktiske myndighedssamarbejde i forbindelse med behandling af sager om optagelse af udlændinge på den nationale sanktionsliste og opmærksomhedslisten og anvendelse af listerne i myndighedernes behandling af sager om indrejse og ophold i Danmark.

Det forudsættes endvidere med lovforslaget, at de myndigheder, der måtte være involveret i behandlingen af en sag om optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste, udveksler oplysninger i relevant omfang i overensstemmelse med reglerne i persondatalovens §§ 6-8.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, at behandling af oplysninger om bl.a. religiøs overbevisning kan ske, hvis det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, og at oplysninger om bl.a. udlændinges religiøse overbevisning vil kunne blive udvekslet mellem myndighederne som led i løsningen af myndighedsopgaver.”

Datatilsynet skal i forhold til anvendelsen af persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, bemærke, at behandling af oplysninger omfattet af § 7 alene kan ske, hvis

⁴ Forslag nr. L 147 fremsat 9. december 1999 til lov om behandling af personoplysninger.

det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.

Omfattet af bestemmelsen er bl.a. den situation, at behandling af oplysninger om den registrerede er nødvendig for, at den dataansvarlige kan afgøre, om den registrerede har et retskrav. Dette vil bl.a. være tilfældet med hensyn til offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse.⁵

Det er således et krav for anvendelse af bestemmelsen, at der er én, der har et retskrav, herunder enten den dataansvarlige, den registrerede eller tredjemand.

Det står umiddelbart ikke Datatilsynet klart, hvilket retskrav der skal fastlægges, gøres gældende eller forsvares ved behandling af oplysninger i forbindelse med sanktionslisten og med opmærksomhedslisten, jf. nedenfor punkt 3.

Datatilsynet skal gøre opmærksom på, at såfremt der skal fastsættes regler, der tilsigter en dårligere retsstilling end efter persondataloven, skal der foretages en præcisering heraf og i den forbindelse foretages en vurdering af den ønskede retstilstand i forhold til databeskyttelsesdirektivet⁶.

Datatilsynet har noteret sig, at der med udkastet forslås en fravigelse af persondatalovens § 7, stk. 8. Datatilsynet skal dog gøre opmærksom på, at selve behandlingen af oplysninger om politisk tilhørsforhold alene kan ske i overensstemmelse med persondatalovens § 7, stk. 2 -7.

2. Registrering af oplysninger i anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)

Datatilsynet skal gøre opmærksom på, at enhver behandling af personoplysninger i SIS II skal ske i overensstemmelse med Lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen som ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003, lov nr. 448 af 9. juni 2004 og lov nr. 521 af 6. juni 2007, 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) og Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II).

3. Opmærksomhedsliste

Af de indledende bemærkninger afsnit 1.1. fremgår, at

”Opmærksomhedslisten skal anvendes til at skærpe myndighedernes opmærksomhed på og forhåndsviden om udlændinge, der er grund til at være særligt opmærksomme på

⁵ Lov om behandling af personlysninger med kommentar af Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, 3. udgave, side 292 ff.

⁶ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling. Opmærksomhedslisten kan omfatte EU-statsborgere.

De oplysninger, der begrundet optagelsen af en udlænding på opmærksomhedslisten, vil således skulle indgå i myndighedernes behandling af f.eks. spørgsmål om, hvorvidt den pågældende udlænding ud fra en konkret vurdering vil kunne meddeles afslag på en ansøgning om visum eller afvises ved forsøg på indrejse efter de gældende regler i udlændingeloven.”

Det fremgår endvidere af bemærkningerne afsnit 1.2. om opmærksomhedslisten, at:

”Som supplement til en sanktionsliste indføres en opmærksomhedsliste, der indeholder navne på tredjelandsstatsborgere, som ikke kvalificerer til optagelse på en sanktionsliste, men om hvem der alligevel er grund til at være særligt opmærksomme i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling. Opmærksomhedslisten indeholder endvidere navne på EU-borgere og deres familiemedlemmer, som der ligeledes er grund til at være særligt opmærksomme på i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling. Listen anvendes således til at skærpe myndighedernes opmærksomhed på og forhåndsviden om disse personer.”

Det følger af persondatalovens § 5, stk. 2, 1. pkt., at indsamlingen af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål.

Datatilsynet skal i den forbindelse bemærke, at tilsynet umiddelbart finder det tvivlsomt, om der inden for rammerne af persondatalovens § 5, stk. 2, kan ske indsamling og registrering af oplysninger om udlændinge med det eneste formål at være opmærksom på den pågældende i det tilfælde, at den pågældende en dag vil have kontakt med de danske myndigheder. Datatilsynet har forstået, at behandlingen af oplysninger til brug for optagelse på opmærksomhedslisten ikke sker til brug for en afgørelse overfor pågældende.

Datatilsynet skal endvidere henstille til, at der angives nærmere angivne kriterier, der gælder for optagelse på opmærksomhedslisten, herunder krav til datakvaliteten, jf. persondatalovens § 5, stk. 4.

Endvidere skal Datatilsynet gøre opmærksom på, at det følger af persondatalovens § 5, stk. 5, at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Det står ikke Datatilsynet klart, i hvilket omfang opmærksomhedslisten eller oplysninger herfra skal videregives til andre myndigheder. En eventuel videregivelse og behandling af oplysninger fra opmærksomhedslisten skal ske i overensstemmelse med behandlingsreglerne i persondatalovens kapitel 4. Det er Datatilsynets vurdering, at oplysningen om, at en person er optaget på li-

sten, potentielt kan være en oplysning omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8, jf. ovenfor afsnit 1.4.

4. De registreredes rettigheder

Af persondatalovens kapitel 8-10 fremgår de registreredes rettigheder, herunder regler om den dataansvarliges oplysningspligt ved modtagelse/indsamling af oplysninger, jf. §§ 28 og 29, samt om den registreredes indsigtret, jf. persondatalovens § 31.

Af afsnit 2.3.2.2. i de almindelige bemærkninger fremgår, at:

”Det må i øvrigt antages, at meddelelse i medfør af persondatalovens § 29 ud fra de samme betragtninger, som gør sig gældende i forhold til spørgsmålet om partshøring, vil være uforholdsmæssig vanskelig eller endog umulig, herunder bl.a. fordi, det kan være umuligt at finde frem til rette vedkommende. Det vil endvidere i praksis kunne være vanskeligt at sikre sig, at den, der skal meddeles oplysninger til, er den rette person. Der kan i denne sammenhæng i øvrigt også peges på de kompensatoriske foranstaltninger i form af, at optagelse på listen vil blive meddelt i Statstidende, samt at sanktionslisten derudover vil blive offentliggjort. Der kan desuden peges på muligheden for at anmode om genoptagelse af afgørelsen om optagelse på listen, hvilket vil fremgå af den offentliggjorte liste.

I de tilfælde, hvor underretning ikke er uforholdsmæssig vanskelig, vil underretning af udlændingen efter en konkret vurdering kunne undlades, hvis en afvejning af på den ene side hensynet til den registreredes interesse i at få kendskab til, at der indsamles og behandles oplysninger om den pågældende, og på den anden side hensynet til offentlige interesser, herunder hensynet til den offentlige sikkerhed, falder ud til, at der kan gøres undtagelse fra oplysningspligten, jf. persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 3.”

Det følger af persondatalovens § 29, stk. 1, at den dataansvarlige ved registreringen skal meddele den registrerede en række nærmere angivne oplysninger. Undtagelse til oplysningspligten kan gøres med hjemmel i persondatalovens § 29, stk. 2-3 og § 30.

Datatilsynet skal hertil bemærke, at en undtagelse til oplysningspligten i § 29, skal vurderes i det konkrete tilfælde samt for hver oplysning for sig med den virkning, at den registrerede skal gøres bekendt med de øvrige oplysninger, som ikke kan undtages⁷. Dette gælder både oplysninger, der indsamles i forbindelse med sanktionslisten og i forbindelse med opmærksomhedslisten.

Datatilsynet må anse det for tvivlsomt, om undtagelsen i § 30, stk. 2, nr. 3, kan begrunde undtagelse fra oplysningspligten vedrørende oplysninger, der er indsamlet af hensyn til den offentlige orden og ikke den offentlige sikkerhed.

Det følger endvidere af persondatalovens § 31, stk. 1, at fremsætter en person begæring herom, skal den dataansvarlige give den pågældende meddelelse

⁷ Vejledning om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger, punkt 2.3.4.

om, hvorvidt der behandles oplysninger om vedkommende. Behandles sådanne oplysninger, skal der på en let forståelig måde gives den registrerede meddelelse om en række nærmere angivne oplysninger. Undtagelse herfra kan ske med hjemmel i persondatalovens § 32, jf. § 30. Undtagelsen til indsigt skal ligeledes vurderes i det konkrete tilfælde, samt for hver oplysning for sig med den virkning, at den registrerede skal gøres bekendt med de øvrige oplysninger, som ikke kan undtages⁸.

5. Anmeldelse

Datatilsynet skal henlede opmærksomheden på reglerne i persondatalovens kapitel 12 om anmeldelse af behandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning.

6. Klagemuligheder

Datatilsynet skal gøre opmærksom på, at tilsynet fører tilsyn med, at reglerne i persondataloven overholdes.

Datatilsynet er endvidere udpeget som national tilsynsmyndighed for SIS II, jf. § 2, stk. 3 i Lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen som ændret ved lov nr. 227 af 2. april 2003, lov nr. 448 af 9. juni 2004 og lov nr. 521 af 6. juni 2007.

7. Afsluttende bemærkninger

Datatilsynet skal for god ordens skyld gøre opmærksom på, at databeskyttelsesforordningen⁹, som skal erstatte persondataloven, får virkning fra den 25. maj 2018.

Datatilsynet skal afslutningsvis henlede opmærksomheden på persondatalovens § 57. Det fremgår heraf, at ved udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller generelle forskrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af oplysninger, skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet.

Kopi af dette brev er sendt til Justitsministeriets Lovafdeling til orientering.

Med venlig hilsen

Birgit Kleis
Kommitteret

⁸ Vejledning om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger, punkt 3.6.1.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF.

**Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet**udlaendingeafdeling@uibm.dkskj@uibm.dkllk@uibm.dk

1. november 2016

Vedr. høring over udkast til lov af udlændingeloven (indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl. som kan udelukkes fra at indrejse).

Det Jødiske Samfund (DJS) takker for det fremsendte høringsmateriale og muligheden for at blive hørt i forbindelse med lovforslaget om ændring af udlændingeloven og indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse.

DJS har følgende kommentarer til lovforslaget:

- DJS støtter op om ideen om at indføre en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere. DJS er enig i begrundelserne for indførelsen af en sådan sanktionsliste og har, som forligsparterne, også et ønske om at forhindre indrejse af hadprædikanter.
- På samme måde som det øvrige samfund, støtter DJS op om ytringsfrihed og en fri og åben debat. DJS ser derfor en risiko for, at '*kriteriet for trussel mod den offentlige orden*' vil blive fortolket udvidende. DJS foreslår derfor, at der er i lovbestemmelserne og i forarbejderne præciseres, at udtalelser, der har politisk karakter, herunder kritik af gældende lovgivning, tillades og ikke kan opfylde '*kriteriet for trussel mod den offentlige orden*'.
- DJS foreslår endvidere, at der i lovbestemmelserne og i forarbejderne præciseres, at der under bestemmelsen om '*udtalelser i udlandet, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på*' understreges, at selv større uenigheder med disse principper ikke i sig selv opfylder '*kriteriet for trussel mod den offentlige orden*', men at disse uenigheder skal underbygges af opfordring til gennemførelsen af sådanne holdninger (såsom indførelse af kalifatstyre).



Med venlig hilsen

Dan Rosenberg Asmussen

Maj-Britt Skjoldan

Fra: Ibrahim Mohammad Taleb - TEC <ita@tec.dk>
Sendt: 1. november 2016 21:30
Til: UIBM Udlændingeafdelingen; Maj-Britt Skjoldan; Line Lekach
Emne: Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven

Til Udlændinge-, Integrations-og Boligministeriet

Først og fremmest beklager vi det sene svar.

Vi er enige i jeres udkast ift. at det ikke er alle religiøse tillidspersoner der skal komme til Danmark og især ikke hvis de prædiker imod den danske lovgivning.

Det Shiamuslimske Trossamfund har før i tiden haft imamer på besøg til religiøse helligdage dvs. motivet for arrangementet har ikke været politisk. Det ønsker vi også kan fortsætte fremover.

Med venlig hilsen
Det Shiamuslimske Trossamfund i Danmark

Kontaktperson: Ibrahim Taleb

| FLYGTNINGENÆVNET |

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

ModtagerID:
Dato: 31. oktober 2016
J.nr.: 16/221427-002
Sagsbehandler: dh

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved mail af 4. oktober 2016 anmodet Flygtningenævnet om eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse).

Flygtningenævnet skal i den anledning udtale følgende:

Flygtningenævnet har noteret sig, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6, indebærer, at udlændinge, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, ikke kan gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler derfor.

Endvidere har Flygtningenævnet noteret sig, at det foreslås at regulere udelukkelse af udlændinge på den nationale sanktionsliste på samme måde som udelukkelse af udlændinge på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, jf. herved udlændingelovens § 10, stk. 5.

Flygtningenævnet har herudover ingen bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen



Bloch Andersen

FORENINGEN AF UDLÆNDINGERETSADVOKATER

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

Pr. e-mail: uibm@uibm.dk

København, den 28. oktober 2016

Sags.nr. 2016-2862 / Akt-id 133957 - Høringssvar vedrørende lovforslag om ændring af Udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) har modtaget anmodning vedrørende ovennævnte udkast til lovforslag og har følgende bemærkninger:

Indledningsvis kan det konstateres, at lovforslaget indeholder bestemmelser, som har til formål, at hindre religiøse udenlandske forkyndere, som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med såkaldt grundlæggende demokratiske værdier i at få adgang til Danmark.

Udkastet indeholder en såkaldt sanktionsliste, det vil sige en forhåndsafgørelse om at nægte religiøse forkyndere visum eller afvisning på grænsen og en såkaldt opmærksomhedsliste der skal skærpe myndighedernes opmærksomhed og forhåndsviden om religiøse forkyndere m.v. som mistænkes for at søge at undergrave danske love og værdier og understøtte såkaldte parallelle retsopfattelser.

De nævnte begreber forekommer at være meget vage og elastiske som kan give anledning til fortolkningstvivl om hvorvidt sanktionslisten bør bringes i anvendelse i forhold til lovforslagets formål.

Den forslåede ordning forudsættes alene at gælde religiøse forkyndere og andre der udbreder en religion eller tro, men derimod ikke personer der virker inden for såkaldte mere interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger ”der samler sig om andet end en guddom;” Her nævnes eksempelvis ateistiske eller spiritistiske sammenslutninger.

Det kan blive vanskeligt at sondre mellem religiøse forkyndere m.v. og de ovennævnte personer der kategoriseres som interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger.

Sondringen synes at indebære en risiko for en uensartet retsanvendelse vilkårlighed og uforudsigelighed.

Helt overordnet synes det foreliggende udkast til lovforslag at kunne komme i karambolage med de i Danmark gældende grundlovssikrede rettigheder, herunder blandt andet i relation til religions- og ytringsfrihed, alene på baggrund af en forhåndsantagelse om at de pågældende religiøse forkyndere må antages at medvirke til at undergrave danske love m.v.

Herudover finder FAU yderligere anledning til, at henlede opmærksomheden på overholdelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 om religionsfrihed og artikel 11 om samlingsfrihed, også for religiøse mindretal.

Tilsvarende henledes opmærksomheden på CCPR's artikel 18 om religionsfrihed og artikel 22 om foreningsfrihed.

Dersom lovforslaget vedtages, vil en religiøs forkynder kunne nægtes visum og indrejse i Danmark, blot på grund af nogle antagelser, eksempelvis hidrørende fra verserende rygter, sociale medier eller lignende.

Baggrunden for at nægte visum eller indrejse i Danmark skal som hovedregel ikke begrundes.

Til gengæld har de implicerede ingen mulighed for kontradiktion, at få beskikket en advokat eller i øvrigt for at få prøvet de retsgarantier vi normalt hylder i Danmark med henblik på eventuel mulighed for at få tilbagevist baggrunden for de antagelser, som giver anledning til myndighedernes nægtelse af visum og indrejse i Danmark.

FAU foreslår i stedet, at de religiøse forkyndere som søger visum og opholdstilladelse i Danmark, undergives en prøvelse, eksempelvis af et uafhængigt domsstolslignende organ (nævn eller udvalg), som kan tage konkret stilling til de oplysninger der giver anledning til eventuel udelukkelse fra indrejse i Danmark.

Hvis vi, desuagtet måtte give nogle religiøse forkyndere adgang til Danmark som ikke burde have haft det, vil de pågældende allerede i henhold til gældende ret kunne retsforfølges i Danmark med de sædvanlige danske retsgarantier, det vil sige med mulighed for bevisførelse, kontradirektion, beskikkelse af advokat og en afgørelse truffet af vore neutrale danske domstole, dersom de pågældende måtte have forbrudt sig mod dansk lovgivning.

Det bør indgå i lovgivers vurdering, at såvel nuværende som fremtidige religiøse forkyndere i forvejen er underlagt danske retsregler når de forkynder i Danmark, således at de under alle omstændigheder skal stå til ansvar for deres ytringer i henhold til dansk lovgivning.

Helt overordnet forekommer det foreliggende udkast til lovforslag, at kunne komme til at gøre indgreb i vores grundlovssikrede frihedsrettigheder alene på baggrund af en forhåndsantagelse om at de pågældende, må antages at ville søge at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Dette bør vel ikke være lovgivers intention.

På Foreningen af Udlændingeretsadvokater

(FAU)'s vegne



Anne Osbak
(næstformand)

Maj-Britt Skjoldan

Fra: Jóhan Pauli Helgason <Johanph@uvmr.fo>
Sendt: 18. oktober 2016 11:00
Til: UIBM Udlændingeafdelingen; Line Lekach; Maj-Britt Skjoldan; ro@fo.stm.dk
Cc: Pól Edvard Egholm; ro@fo.stm.dk
Emne: SV: HØRING hos UVMR over Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (RIGS-FO Sagsnr.: 2015 - 90)

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Færøernes Landsstyre har fået i høring "Forslag til ændring af udlændingeloven (indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)"

Ifølge lovudkastets § 3 skal loven ikke gælde direkte for Færøerne, men kan senere ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne, såfremt færøske myndigheder anmoder herom.

Færøernes Landsstyre tager dette til efterretning og har på nuværende tidspunkt ikke bemærkninger til lovforslaget.

Vinaliga/Kind Regards

Jóhan Pauli Helgason
Fulltrúi/Adviser



Uttanríkis- og vinnumálaráðið / Ministry of Foreign Affairs and Trade
Mob: +298 556081
johanph@uvmr.fo • www.uvmr.fo

Fra: Rigsombuddet [<mailto:ro@fo.stm.dk>]

Sendt: 5. oktober 2016 10:42

Til: VMR-Journal <uvmr-journal@uvmr.fo>

Emne: Vs: HØRING hos UVMR over Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (RIGS-FO Sagsnr.: 2015 - 90)

Til Uttanríkis- og Vinnumálaráðið

På vegne af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremsendes i høring 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)

Ministeriet har sat høringsfristen til **tirsdag den 1. november 2016 kl. 09.00**

Eventuelle hørings svar bedes fremsendt pr. mail til udlaendingeafdeling@uibm.dk, llk@uibm.dk, ski@uibm.dk og til ro@fo.stm.dk

Med venlig hilsen



Rigsombudsmanden
på Færøerne

John Johannessen
Administrativ kontorleder
Postboks 12
FO-110 Tórshavn
Tel: +298 201200
Fax: +298 201220
E-mail (journal): ro@fo.stm.dk
www.rigsombudsmanden.fo

Til: Rigsombudsmanden på Færøerne (ro@fo.stm.dk)
Fra: UIBM Familiesammenføring (familiesammen@uibm.dk)
Titel: HØRING: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven
Sendt: 04-10-2016 18:43:33

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sender hermed 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) i høring.

Der henvises til vedhæftede dokumenter.

Fredericia, den 25. oktober 2016

Att.

**Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K**

Hørings svar fra Indre Mission vedr. 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)

Indre Missions Hovedbestyrelse takker for muligheden for at fremsende bemærkninger til ovennævnte lovforslag, som blev sendt til høring den 4. oktober 2016.

Flere dele i Enighedspapiret, som blev fremlagt sidst i maj, hilser vi velkommen. Vi har forståelse for, at politikere har set sig nødsaget til at forholde sig til en problemstilling i det danske samfund. Men samtidig finder vi, at andre - og væsentlige - dele i vores øjne er katastrofal symbolpolitik.

For aftalen åbner op for en beskæmmende glidebane, der er præget af en herskende samfundstendens, hvor man begrænser religionsfriheden og marginaliserer visse grupper og mindretal. Lovgivningen kan måske anvendes mod en tiltænkt gruppe, de radikale imamer m.fl. *Men den risikerer samtidig at kaste mistænkelighedens skær over al religion og religiøs aktivitet.* Det er ikke vanskeligt at forestille sig, hvad en lovgivning bygget på en særliggørelse af det religiøse område kan gøre i hænderne på politikere og andre, der drømmer om et religionsfrit eller religionsneutralt samfund. Åndsfriheden i Danmark vil lide og begrænses med denne aftale.

Bemærkninger til lovforslaget

Når det gælder det konkrete lovforslag om "indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere", er den umiddelbare og udtalte hensigt egentlig god nok, men selve tilgangen er betænkelig. Vi mener, at lovforslaget rummer en diskrimination på to måder:

- 1) *Lovforslaget rummer en diskrimination af religiøse forkyndere.* Det er betænkeligt og kritisabelt, at målgruppen er indsnævret til "officielle" religiøse forkyndere og missionærer m.fl. (jf. s. 8 nederst). Begrundelsen for afgrænsningen forekommer ikke overbevisende: "Ud fra en generel betragtning taler religiøse forkyndere og andre, der udbreder en religion eller tro, således med en særlig autoritet i forhold til personer, der må anses for at være særligt sårbare over for forkynderens påvirkning, når de f.eks. opsøger og deltager i et fællesskab om religiøse handlinger eller søger religiøs vejledning" (afsnit 2.2.1.2, s. 13). Samtidig



bestemmes det, at personkredsen "ikke omfatter personer, der virker inden for mere interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger" (s. 9 øverst).

Der findes i det danske samfund andre grupperinger, ledere og normsystemer end blandt religiøse, som misbruger deres frihedsrettigheder til at prædike had og undergrave det samfund, som de burde være en del af. Vi mener, at det er en urimelig forskelsbehandling, at denne lovgivning alene er rettet mod religiøse forkyndere m.fl. Vi bemærker derfor, at når lovgivningen ikke rammer andre politiske eller a-religiøse agitatorer med lignende adfærd (jf. eksempler s. 18-20), at forslaget er udtryk for en diskrimination i ligebehandling.

Begrundelsen for denne afgrænsning og implicite mistænkeliggørelse af religion må være, at religion anses for potentielt at være langt farligere end for eksempel politiske ideologier eller aktivistisk ateisme. Men ser vi på de sidste 100 års europæisk historie, så er det politiske ideologier, der har været mest leveringsdygtige i radikalisering og ekstremisme, vold og krig, og undergravning af demokratier. Tænk blot på kommunismen, fascismen og nazismen - og vi har naturligvis ingen garanti for, at sådanne politiske ideologier ikke igen vil gøre sig gældende i Europa. Lovforslaget efterlader indtrykket af en sekulær dagsorden, der betragter religiøs forkyndelse som særskilt farlig og derfor ønsker at underlægge den begrænsninger, mens f.eks. højre-nationalistisk politisk agitation eller aggressiv ateistisk propaganda (herunder i former der er beslægtet med kategorien forhånelser) ikke er i synsfeltet.

Af samme årsag finder vi heller ikke, at tolkning af EMRK artikel 14 (s. 62) er så selvfølgelig, som det hævdes, at "religiøse forkyndere m.fl. har en særlig position til at kunne påvirke deres menighed mv.", eller at eksemplerne på s. 70-73 ikke kunne gælde andre end kategorien "religiøse forkyndere m.fl.". Vi mener, at der er tale om forskelsbehandling af sammenlignelige grupper!

Derfor foreslår vi, at såfremt en sådan sanktionsliste jf. § 29 c, stk. 1 skal indføres, at den så udvides til at gælde for alle fremtrædende eller ledende personer (ikke kun religiøse), som vurderes at udgøre en trussel for det danske samfund og den offentlige orden.

- 2) *Lovforslaget rummer en diskrimination af de monoteistiske religioner.* Ganske vist er det visse imamer, der er den egentlige målgruppe for lovforslaget, og de falder i kategorien religiøse. Grundlovens bestemmelser om religionsfrihed (§ 67), forbud mod diskrimination (§ 70) og ytringsfrihed (§ 77 (jf. s. 57-59)) betyder, at man ikke kan lovgive specifikt om forkyndelse med udgangspunkt i islam. Derfor handler lovforslaget om religiøse forkyndere generelt, og de almindelige bemærkninger til forslaget refererer til andre religioner også.

Dog er det tankevækkende og kritisabelt, at de religioner, der gentagne gange refereres til, er netop de tre monoteistiske. For nationalistisk orienteret og radikaliseret hinduisme og buddhisme kendes jo også, ganske vist ikke tæt på Danmark men i f.eks. Indien og Burma/-Myanmar, og derfor ikke er en trussel i dansk sammenhæng. Men hvorfor så referere til netop de tre monoteistiske religioner? Hverken repræsentanter for kristendommen eller

jødedommen optræder samfundsomstyrtende i Danmark på samme måde, som visse forkyndere med islambaggrund gør. De gentagne referencer til kristne forkyndere – og jødiske – skaber usikkerhed om den bagvedliggende hensigt med loven.

Vi anbefaler, at referencer til religioner enten udvides til i langt større grad at omhandle flere end de monoteistiske religioner eller endnu bedre ikke skelner mellem religioner, filosofier, ideologier m.v. (jf. den ovenfor beskrevne diskriminationsfaktor).

Øvrige bemærkninger og anbefalinger til lovforslaget

- **Vi anbefaler en nærmere definition af begrebet "danske værdier", som anføres flere gange i kontrast til "ekstreme religiøse værdier". Vi anser det som en svaghed i bemærkningerne, at det indgår uden at være defineret, da der ikke foreligger en offentlig afklaring af begrebet.**
- **Spørgsmål ifm. de to eksempler nederst s. 73, som bør klargøres:**
 - Hvis en udenlandsk religiøs forkynder læser en religiøs tekst op om brugen af dødsstraf, og nævner, at det ikke er acceptabelt i Danmark (jf. den offentlige orden), men udviser forståelse for lovgivning herom i Saudi Arabien, bør vedkommende så ikke have opholdstilladelse?
 - Hvis en udenlandsk religiøs forkynder i et indlæg fremsætter udtalelser om en bestemt person og dennes seksuelle orientering, f.eks. med argumenter mod vielse af to af samme køn, og den pågældendes gruppe betragter det som en generel grov nedværdigelse af deres seksuelle orientering, hvordan vil man så forvalte loven? Skal en sådan udenlandsk religiøs forkynder fratages retten til ophold her i landet?

Med venlig hilsen og
på vegne af Indre Mission i Danmark

Hans-Ole Bækgaard
formand

Jens Medom Madsen
generalsekretær

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. Instituttet 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 høringsvar 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 hare 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. ÆNDREDE 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 lovteksten, 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 foreslåede 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 foreslåede 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

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5761

LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02064-4

Att. strafferetskontoret@jm.dk

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN (KRIMINALISERING AF UDTRYKkelig BILLIGELSE AF VISSE STRAFBARE HANDLINGER SOM LED I RELIGIØS OPLÆRING)

11. JULI 2016

Institut for Menneskerettigheder har ved e-mail af 30. juni 2016 modtaget Justitsministeriets udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) i høring.

Instituttet har en række bemærkninger og anbefalinger til lovforslaget. Instituttet vurderer, at Justitsministeriet bør foretage en grundigere proportionalitetsafvejning af den foreslåede bestemmelse i lyset af, at der foretages indgreb i to fundamentale rettigheder, religions- og ytringsfriheden. Hertil kommer, at lovforslaget efter instituttets opfattelse har et vagt defineret anvendelsesområde, der kan give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Indledningsvist beskrives lovforslagets baggrund og indhold efterfulgt af en opridsning af de relevante menneskerettigheder. Herefter gengives kort lovforslagets bemærkninger om forholdet til menneskeretten efterfulgt til slut af instituttets bemærkninger og anbefalinger.

LOVFORSLAGETS BAGGRUND OG INDHOLD

Med lovforslaget lægger Justitsministeriet op til, at der i straffelovens § 136 tilføjes et stykke 3, der kriminaliserer udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Bestemmelsen indebærer, at billigelse af terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri fremadrettet vil være strafbart, når det sker som led i religiøs oplæring.

Justitsministeriet har i bemærkningerne til lovforslaget anført, at begrebet "udtrykkelig billigelse" skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i straffelovens § 136, stk. 2.

Lovforslaget er en udmøntning af den politiske aftale indgået mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative

Folkeparti den 31. maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Lovforslaget berører såvel religions- som ytringsfriheden, beskyttet i henholdsvis grundloven og i en række internationale konventioner og erklæringer herunder, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (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 bestemmelserne er, at en stat i visse tilfælde kan begrænse individets religions- eller ytringsfrihed såfremt indgrebet 1) er foreskrevet ved lov, 2) er nødvendigt i et demokratisk samfund, og 3) forfølger et legitimt formål.

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, såfremt 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 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 gudstjeneste, religiøs forkyndelse, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Religionsfriheden kan som nævnt 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 og 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.

Ytringsfrihed

Ytringsfriheden er blandt andet beskyttet i grundlovens § 77.

Ytringsfriheden er absolut i den forstand, at der som udgangspunkt ikke kan foretages forudgående indgreb i retten til at offentliggøre ytringer (den formelle ytringsfrihed). Bestemmelsen omfatter "enhver", herunder religiøse forkyndere med videre. Det er den overvejende opfattelse i den juridiske litteratur, at grundlovens § 77 ikke beskytter mod efterfølgende sanktioner på grund af fremsatte ytringer (den materielle ytringsfrihed).¹

I henhold til artikel 10, stk. 1 i EMRK, har enhver ret til ytringsfrihed. 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. Bestemmelsen beskytter desuden mod efterfølgende sanktioner på baggrund af fremsatte ytringer (den materielle ytringsfrihed). 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 forebyggelse af uorden eller forbrydelse og 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.

LOVFORSLAGETS BEMÆRKNINGER OM FORHOLDET TIL Menneskeretten

Det fremgår af Justitsministeriets bemærkninger, at den foreslåede ændring af straffeloven varetager hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, og at lovændringen derfor kan gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 67.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det vil være et indgreb i religionsfriheden efter EMRK artikel 9, stk. 1, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, men at indgrebet vil være sagligt og proportionalt blandt andet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden og andres rettigheder og friheder, jf. artikel 9, stk. 2.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at Justitsministeriet tilslutter sig den juridiske litteratur om, at grundlovens § 77 ikke beskytter den materielle ytringsfrihed. Ministeriet har på denne baggrund fundet, at forslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til

¹ Se blandt andet Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 2016, side 274

grundlovens § 77, og har herefter alene vurderet beskyttelsen af den materielle ytringsfrihed i forhold til artikel 10 i EMRK.

I forhold til artikel 10 finder Justitsministeriet, at det vil udgøre et indgreb i ytringsfriheden, hvis en person straffes for udtrykkeligt at billige visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, men at et sådant indgreb af hensyn til forebyggelsen af uorden eller forbrydelse og andres rettigheder vil kunne retfærdiggøres i medfør af artikel 10, stk. 2.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at Justitsministeriet i sin vurdering samlet har lagt vægt på, at artikel 9 og 10 i EMRK ikke giver personer, der følger deres religiøse overbevisning, ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn, at personer, der foretager religiøs oplæring, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed samt at de pågældende ytringer, der ønskes kriminaliseret, i almindelighed vil være af begrænset samfundsmæssig interesse.

INSTITUTTETS VURDERING OG ANBEFALINGER

”Udtrykkelig billigelse” af visse strafbare handlinger

Ifølge bemærkningerne er ytringer, der har karakter af billigelse, ytringer, der er med til at legitimere den strafbare handling. En ytring om på demokratisk vis at ændre retstilstanden vil dog ikke være omfattet, medmindre den ud fra en samlet vurdering af ytringen, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse.

Den blotte oplæsning eller gengivelse af et skriftsted eller religiøse forskrifter, hvori der gives udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger vil ifølge bemærkningerne heller ikke være omfattet af bestemmelsen, medmindre den pågældende tilslutter sig (billiger) det oplæste eller gengivne i en eller anden form.

Instituttet er opmærksom på, at EMRK tillader stater at undtage visse handlinger den beskyttelse, som konventionen ellers sikrer, jf. artikel 17. Derfor vil blandt andet grove ytringer, der har til hensigt at undergrave EMRK's formål, aldrig være dækket af ytringsfrihedsbeskyttelsen i henholdsvis artikel 9 og 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.²

I den forbindelse kan instituttet henvise til sagen *Kasymakhunov og Saybatalov mod Rusland*, hvor EMD blandt andet udtalte, at *“a political organisation whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of*

² Se f.eks. Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 2016, side 290 f.

democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties".³

Denne retsopfattelse er på linje med den gældende danske retstilstand, hvor straffeloven kriminaliserer udtrykkelig billigelse af væsentlige grovere forbrydelser fremsat offentligt, navnlig forbrydelser, der retter sig mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øvrige myndigheder, jf. straffelovens § 136, stk. 2.

Instituttet vurderer på grundlag af relevant praksis fra EMD, at der er en vis risiko for, at kriminalisering af ytringer, der alene udtrykkeligt billiger strafbare handlinger nævnt i bestemmelsen, ikke kan antages at være proportionalt, jf. artikel 9, stk. 2 og artikel 10 stk. 2.

Instituttet henviser til, at EMD i sagen Jehovah's Witnesses of Moscow og andre mod Rusland har 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 "*does not have the right under the Convention to decide what beliefs may or may not be taught because the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate*".⁴

EMD har desuden behandlet spørgsmålet om, hvordan beskyttelsen skal forstås i forhold til ytringer om religiøse regler, der ikke er forenelige med demokratiske værdier. I sagen Gündüz mod Tyrkiet fra 2004, fastslog EMD blandt andet, at enhver kommentar, der er rettet mod konventionens underliggende værdier, eller udtryk, der har til hensigt, at opildne eller retfærdiggøre had på grund af intolerance, herunder religiøs intolerance, ikke nyder beskyttelse efter artikel 10. EMD bemærkede imidlertid, at "*the mere fact of defending sharia, without calling for violence to establish it, cannot be regarded as "hate speech"*". Ifølge EMD skulle den konkrete sag desuden ses i en særlig kontekst, navnlig at formålet med arrangementet, hvor ytringen blev fremsat, var at præsentere den sekt, som klageren var leder af, at klagerens ekstremistiske synspunkter allerede var kendt i offentligheden, at klagerens holdninger tidligere havde været drøftet i det offentlige rum, at klagerens holdninger blev imødegået af andre deltagere under arrangementet, og endelig at klagerens holdninger fremkom som led i en pluralistisk debat. EMD fandt på denne baggrund,

³ EMD, Kasymakhunov og Saybatalov mod Rusland, dom af 14. juni 2013, appl.nr. 26261/05, præmis 105.

⁴ EMD, Jehovah's Witnesses of Moscow og andre mod Rusland, dom af 22. november 2010, appl.nr. 302/02, præmis 141. Se endvidere dommen Manoussakis and Other, dom af 26. september 1996, appl.nr. 18748/91, præmis 47.

at der var tale om et indgreb i klagerens ret til ytringsfrihed, der ikke kunne retfærdiggøres. EMD statuerede derfor krænkelse af artikel 10 i EMRK.⁵

Instituttet finder samlet set, at den foreslåede lovændring går et væsentligt stykke videre end, hvad der følger af relevant praksis fra EMD og den generelle danske retstradition, ved også at skabe hjemmel til straffeforfølgelse af personer, der alene udtrykkeligt billiger forbrydelser. Hertil kommer, at kriminaliseringen ikke forudsætter, at den strafbare handling rent faktisk er blevet begået.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at Justitsministeriet foretager en mere udførlig vurdering af proportionaliteten af den foreslåede bestemmelse i lyset af, at der ved bestemmelsen skabes hjemmel til indgreb i to grundlæggende rettigheder (religions- og ytringsfriheden).

Religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre

Det fremgår af bemærkningerne, at bestemmelsen både vil omfatte religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring i den nævnte forstand.

Bestemmelsen vil derved finde anvendelse på en meget bred kreds af personer. Dette er umiddelbart stridende med de hensyn, som Justitsministeriet har lagt vægt på i bemærkningerne om, at religiøse forkyndere har en særlig autoritet i forhold til deres menigheder og, at deres udtrykkelige billigelse derfor bør strafbelægges.

Instituttet finder det derfor betænkeligt, at "andre" skal indgå som retssubjekter i bestemmelsen, da kredsen dermed bliver for bredt – og for vagt – defineret.

"Religiøs oplæring"

Det fremgår af lovbemærkningerne, at "religiøs oplæring", er oplæring, der er religiøst begrundet og har et forkyndende element. Det forkyndende element består navnlig i at udbrede bestemte budskaber, og at vinde nye tilhængere eller fastholde de eksisterende.

Instituttet finder, at definitionen af religiøs oplæring er retssikkerhedsmæssig problematisk, idet det i praksis vil være vanskeligt at vurdere, hvornår der er tale om almindelig oplæring/undervisning, der ikke har et forkyndende element, og religiøs oplæring, der har et forkyndende element. Dette må særligt ses i lyset af, at bestemmelsen ikke kun omfatter religiøse forkyndere, der antages at have en særlig religiøs indsigt, men også andre

⁵ EMD, Gündüz mod Tyrkiet, dom af 14. juni 2004, appl.nr. 3507/97, præmis 51.

persongrupper, der ytrer sig som led i religiøs oplæring. Bestemmelsen risikerer dermed at skabe betydelig usikkerhed og en uforudsigelig retstilstand.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet foretager en udførlig analyse af de retssikkerhedsmæssige betæneligheder, som bestemmelsens vage anvendelsesområde og den vide personkreds, rejser.

Ytringer fremsat offentlig eller privat

Det fremgår af bemærkningerne, at ytringer fremsat i både offentligheden, herunder i forbindelse med prædiken eller mødeaktiviteter, og i private sammenhænge, hvor det sagte ikke er tiltænkt at skulle udbredes til en videre kreds, er omfattet af bestemmelsen.

Instituttet finder, at kriminaliseringen af ytringer fremsat i en privat sammenhæng, herunder eksempelvis ytringer, der fremsættes af en religiøs forkynder under en fortrolig samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning, rejser en række alvorlige retssikkerhedsmæssige betæneligheder. Idømmelse af straf på baggrund af ytringer fremsat i private kredse er særligt indgribende for individet, og er derfor underlagt en skærpet proportionalitetsafvejning.

Instituttet efterlyser derfor en nøjere proportionalitetsvurdering med udtrykkelig inddragelse af det forhold, at ytringerne i disse situationer er opstået under fortrolige og tillidsfulde forhold og muligvis uden noget forsæt til udbredelse. Hertil kommer, at lovændringen stemmer dårligt overens med den almindelige danske retstradition, hvorefter ytringer, der sanktioneres, dels skal fremsættes med forsæt til udbredelse i en videre kreds, dels skal have en vis grovhed. Instituttet efterlyser Justitsministeriets udtrykkelige stillingtagen til dette forhold.

Instituttet vurderer ligeledes, at også dette aspekt i lovforslaget åbner op for en uforudsigelig og usikker retstilstand, da håndhævelsen kan risikere at blive arbitrær. Hertil kommer, at bevisspørgsmålet, som en beslutning om at rejse straffesag hviler på, bliver usikkert og potentielt vil kunne svække de berørte individers grundlæggende retssikkerhedsgratier.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet nøje vurderer de retssikkerhedsmæssige betæneligheder, herunder den alvorlige risiko for vilkårlighed og uforudsigelighed, der er forbundet med at kriminalisere ytringer fremsat i private sammenhæng uden forsæt til udbredelse. I den sammenhæng bør Justitsministeriet tage særlig hensyn til det spinkle bevisgrundlag, der er forbundet med en sådan kriminalisering, og at lovforslaget strider mod gældende dansk retstradition for beskyttelse af ytringsfriheden.

Offentlig og politisk debat

Det fremgår af bemærkningerne, at den kontekst, hvori en ytring offentliggøres, navnlig om der er tale om en offentlig og politisk debat, er afgørende for bestemmelsens anvendelsesområde.

I bemærkningerne er der blandt andet oplyst en række eksempler på situationer, som henholdsvis falder uden for og inden for bestemmelsens anvendelsesområde. For eksempel er det anført, at opslag på Facebook med religiøst fokus og indlæg i religiøse blade efter omstændighederne, og når afsenderen har en autoritet, kan have karakter af oplæring, men at kronikker og debatindlæg i almindelige massemedier ikke er omfattet, da disse er udtryk for almindelig offentlig debat.

Instituttet finder, at bestemmelsens anvendelsesområde er særdeles vagt og uklart, og derfor medfører risiko for retsusikkerhed. Instituttet vurderer således, at det i praksis vil være meget svært at afgøre, hvornår en ytring konkret vil være omfattet af bestemmelsen.

Instituttet bemærker, at det er i overensstemmelse med EMD's praksis, at vurderingen af beskyttelsen ses i lyset af den særlige kontekst, som ytringen er fremsat i (se således f.eks. den ovenfor citerede EMD dom Gündüz mod Tyrkiet, præmis 51), men den kontekstuelle afgrænsning må efter instituttets opfattelse ske på en måde, der tager hensyn til blandt andet lovens forudsigelighed.

Endelig skal instituttet i den sammenhæng bemærke, at opslag med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade, der har karakter af oplæring, også kan bidrage til den offentlige debat. Instituttet er i denne vurdering naturligvis opmærksom på, at der kan være forskel på målgruppen for de respektive medier, men at dette ikke i sig selv udgør en saglig begrundelse for kriminaliseringen.

Diskriminationsforbuddet

Den persongruppe, der vil kunne straffes efter den foreslåede lovændring er religiøse forkyndere. Dette kan være problematisk i forhold til EMRK artikel 14, som forbyder diskrimination i forhold til konventionens øvrige rettigheder, herunder religionsfriheden.

For at der kan være tale om forskelsbehandling i artikel 14's forstand skal der være tale om sammenlignelige situationer. Justitsministeriet anfører i lovforslaget, at religiøse forkyndere med videre ikke kan sammenlignes med andre personer, herunder politikere eller debattører, idet religiøse forkyndere med videre har en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres medlemmer.

Udtrykkelig billigelse af visse straffbare handlinger kan imidlertid forekomme fra anden side end religiøse forkyndere, og den 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 med videre 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 med de foreslåede regler får en forskellig behandling end andre personer, der må antages at have opnået en særlig position i forhold deres tilhørerskare, kan der være tale om forskelsbehandling.

Forskelsbehandlingen 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.

Det fremgår af lovforslaget, at formålet med reglerne er at imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser, og dermed at beskytte den offentlige orden. Da Justitsministeriet i lovforslaget har lagt til grund, at religiøse forkyndere ikke kan sammenlignes med andre grupper, er der imidlertid ikke foretaget en vurdering af, om en forskelsbehandling af religiøse forkyndere og andre personer, der må antages at have opnået en særlig position i forhold deres tilhørerskare, vurderes at være saglig og proportional.

- Instituttet anbefaler på denne baggrund, at Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget foretager en vurdering af, om en sådan forskelsbehandling kan anses for saglig og proportional.

Lovovervågning af bestemmelsen

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der senest i folketingsåret 2021-22 skal fremsættes et lovforslag om revision af loven, således at Folketinget kan tage stilling til, om der fortsat er behov for kriminalisering. Endvidere skal der udarbejdes en rapport til Folketinget om erfaringerne med den nye bestemmelse hvert tredje år efter lovforslagets ikrafttræden.

Instituttet finder det positivt, at lovforslaget, såfremt det vedtages i sin nuværende eller i en lignende form, undergives lovovervågning, og at der udarbejdes en rapport til Folketinget om anvendelsen af den foreslåede bestemmelse. Instituttet finder det imidlertid beklageligt, at der alene er lagt op til en eventuel revision af loven i 2021-22, og at der i den forbindelse alene vil ske afrapporter til Folketinget om erfaringer med videre hvert tredje år.

- Instituttet anbefaler, at bestemmelsen, såfremt den vedtages af Folketinget i sin nuværende eller i en lignende form, undergives

lovovervågning i højere grad end foreslået i
lovbemærkningerne.

Der henvises til ministeriets journal nr. 2016-730-0956.

Med venlig hilsen

Louise Holck
VICEDIREKTØR

Maj-Britt Skjoldan

Fra: Birger Mortensen <BIR@kl.dk>
Sendt: 27. oktober 2016 09:45
Til: UIBM Udlændingeafdelingen; Maj-Britt Skjoldan; Line Lekach
Emne: Høringsudkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra indrejse)

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

KL har den 4. oktober 2016 modtaget udkast til ovennævnte lovforslag i høring med frist for bemærkninger tirsdag den 1. november 2016.

KL har ingen bemærkninger til det fremsendte udkast til lovforslag.

Med venlig hilsen
Birger Mortensen

Chefkonsulent
Center for Vækst og Beskæftigelse



Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København

D +45 3370 3800
E BIR@kl.dk

T +45 3370 3370
W kl.dk

Til: UIBM Udlændingeafdelingen (udlaendingeafdeling@uibm.dk)
Fra: eriklund@mail.tele.dk (eriklund@mail.tele.dk)
Titel: Høringssvar ang. lov om sanktionsliste.
Sendt: 04-10-2016 20:35:54

Menigheden af kristne i Danmark i Jesu navn takker for henvendelse og høring!

Vi kan fuldt ud tilslutte os lovforslaget og har ikke nogen bemærkninger i øvrigt.

Venlig hilsen, Erik Lund, Ulfkjærvej 17, 6990 Ulfborg. Tlf.: 22 36 01 52 E-mail:
eriklund@mail.tele.dk

Maj-Britt Skjoldan

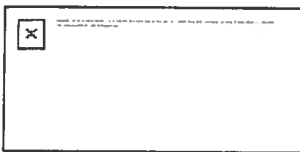
Fra: Jan Hempel <Jan.Hempel@politiforbundet.dk>
Sendt: 28. oktober 2016 14:43
Til: UIBM Udlændingeafdelingen; Maj-Britt Skjoldan; Line Lekach
Emne: Høringssvar - 2016-2862

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes far at indrejse).

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel
Forbundssekretær



H.C. Andersens Boulevard 38
DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5900
E-mail mail@politiforbundet.dk

Vestre Landsret
Præsidenten



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Slotsholsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til udlaendingeafdeling@uibm.dk, skj@uibm.dk og llk@uibm.dk

J.nr. 40A-VL-69-16
Den 31/10-2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 4. oktober 2016 (sagsnr. 2016-2862) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over 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).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Helle Bertung

Østre Landsret
Præsidenten



Den **13 OKT. 2016**
J.nr. 40A-ØL-69-16
Init: cr

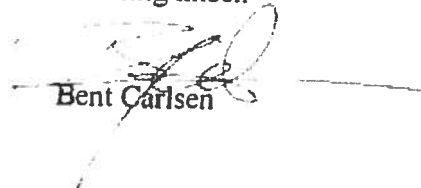
Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Sendt pr. mail til udlaendingeafdeling@uibm.dk,
skj@uibm.dk og llk@uibm.dk

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved brev af 4. oktober 2016 (Sagsnr. 2016-2862) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over 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).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Bent Carlsen

Ellen Busck Porsbo



RETSPOLITISK FORENING
www.retspolitik.dk

HØRINGSSVAR

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)

Sagnr: 2016-2862

Det fremgår af lovforslagets beskrivelse af gældende ret, at udlændinge i forvejen kan nægtes indrejse, hvis myndighederne er i besiddelse af oplysninger, der indikerer, at ansøgeren vil udgøre en trussel mod landets offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser, jf. visumbekendtgørelsens § 8, stk. 2, nr. 6, hvorfor indførelse af en offentlig sanktionsliste reelt ikke vil ændre på hvilke personer, der kan nægtes indrejse.

Retspolitisk Forening har tidligere påpeget det meningsløse i indgriben overfor billigelse af ulovlige handlinger, da lovforslaget om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) blev fremsat, idet den billigende forkynder blot kunne tilføje, at sådanne handlinger efter dansk lov ikke må foretages, medmindre de ændres ved lov. Herefter er det straffrit at gå ind for bigami, stening m.v.

Lovforslaget synes derfor at være endnu et eksempel på en nærmest indholdsløs signallovgivning, der indgår i rækken af forsøg på at besværliggøre udøvelsen af den grundlovsfæstede trosfrihed navnlig for religiøse forkyndere fra det islamiske trossamfund. Forslaget vil således samlet set næppe få nogen effekt og bør derfor ikke fremsættes.

København, den 1. november 2016

Bjørn Elmquist
Formand

Leif Hermann
Medlem af bestyrelsen



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

DATO 1. november 2016

JOURNAL NR

RA-2016-8000-0154

BEDES ANFØRT VED BIVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: HAC001

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00

FAX 72 65 90 04

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)

Ved e-mail af 4. oktober 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (UIBM sags nr. 2016-2862) anmodet om Rigsadvokatens bemærkninger til 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).

Mine bemærkninger til lovudkastet skal ses i lyset af, at der med lovudkastet lægges op til, at en udlændings optagelse på den nationale sanktionsliste blandt andet indebærer et strafsanktioneret indrejseforbud.

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.1.2.), at den foreslåede ordning finder anvendelse på udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro.

Det bør efter min opfattelse overvejes at præcisere nærmere i bemærkningerne til lovudkastet, i hvilke tilfælde en udlænding, der ikke er "officiel" forkynner for et bestemt trossamfund, kan optages på den nationale sanktionsliste, herunder i hvilke tilfælde en udlænding kan anses for at udbrede en religion eller tro.

Det fremgår videre af bemærkningerne til lovudkastet (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2.2), at en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis ud-

lændingen har udvist en adfærd, som giver grund til at tro, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse og opholde sig her i landet.

Det betyder efter bemærkningerne, at en udlænding f.eks. kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis udlændingen i udlandet har udvist en adfærd, som vurderes at være omfattet af forskellige nærmere angivne bestemmelser i straffeloven, selvom udlændingen ikke er blevet dømt for det pågældende forhold. Herudover vil det efter omstændighederne også være muligt at optage en udlænding på sanktionslisten, hvis den pågældende i udlandet har fremsat ytringer, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på.

RIGSADVOKATEN

SIDE 2

Det bør efter min opfattelse – med henblik på at sikre en så klar og præcis beskrivelse af de pågældende forhold som muligt – overvejes at præcisere nærmere i lovudkastets bemærkninger, hvilke tilfælde og hvilke ytringer der kan bevirke, at en udlænding optages på sanktionslisten.

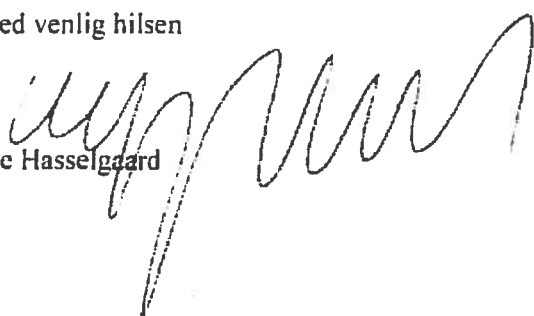
Det er endvidere forudsat i lovudkastets almindelige bemærkninger, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med en afgørelse om optagelse på den nationale sanktionsliste inddrager relevante myndigheder i nødvendigt omfang, herunder anklagemyndigheden. Anklagemyndigheden vil ifølge bemærkningerne f.eks. kunne inddrages i forhold til en strafferetlig vurdering af adfærd, der er udvist i udlandet.

Jeg skal bemærke, at anklagemyndigheden i givet fald alene vil kunne udtale sig mere generelt om anvendelse af de relevante straffebestemmelser, herunder hvilke handlinger eller ytringer som normalt vil være omfattet af de pågældende bestemmelser, således at denne udtalelse kan indgå i Udlændingestyrelsens vurdering af sagen.

Det fremgår endelig af lovudkastet, at optagelsen på den nationale sanktionsliste indebærer et strafsanktioneret indrejseforbud, jf. forslaget til udlændingelovens § 32, stk. 10, og at optagelse på sanktionslisten som udgangspunktet offentliggøres i Statstidende og på Udlændingestyrelsens hjemmeside, jf. § 29 c, stk. 3 og stk. 4. Straf for overtrædelse af indrejseforbuddet forudsætter, at den pågældende har handlet forsætligt eller uagtsomt, og det bør efter min opfattelse beskrives nærmere i lovudkastets bemærkninger, i hvilket omfang den pågældende kan anses for at have handlet uagtsomt, hvis han eller hun ikke har kendskab til sanktionslisten.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgård



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Dato: 19. oktober 2016

J nr. 2016-5132-193 /

POLITIOMRÅDET

NATIONALT
UDLÆNDINGECENTER (NUC)

Postadresse:
Polititorvet 14
1780 København V

Besøgsadresser:
Ejby Industrivej 125
2600 Glostrup

Telefon: 33 14 88 88
E-mail: nuc@politi.dk
Web: www.politi.dk

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved en mail af 4. oktober 2016 anmodet Rigspolitiet 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).

Rigspolitiet kan oplyse, at udkastet til lovforslag ikke giver Rigspolitiet anledning til bemærkninger.

Rigspolitiet har noteret sig, jf. udkastets side 25, at der af de relevante myndigheder forudsættes udarbejdet en fælles vejledning om det praktiske myndighedssamarbejde i forbindelse med behandlingen af sager om optagelse af udlændinge på den nationale sanktionsliste og opmærksomhedslisten og anvendelse af listerne i myndighedernes behandling af sager om indrejse og ophold. Rigspolitiet deltager gerne i arbejdet med udarbejdelsen af en sådan fælles vejledning, idet Rigspolitiet dog lægger til grund, at initiativet til udarbejdelsen af vejledningen ligger hos udlændingemyndighederne.

Med venlig hilsen



Hans-Viggo Jensen
Seniorrådgiver





Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

HØRINGSSVAR

Dato: 11. oktober 2016
Kontor: Sekretariatet
Sagsbeh.: MNS

**Høringsvar vedrørende 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)**

Hermed fremsender Rådet for Etniske Minoriteter sit svar på ovenstående høring.
Rådet har ingen bemærkninger.

Med venlig hilsen

Yasar Cakmak

Formand for Rådet for Etniske Minoriteter



Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet
Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J. nr. 9099.2016.70

Den 27. oktober 2016

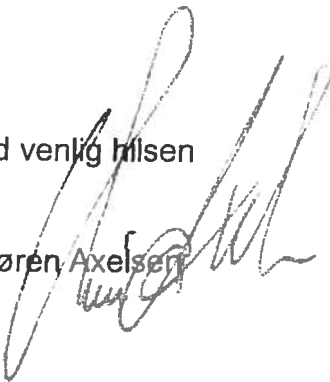
Ved en mail af 4. oktober 2016 har Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at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

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at udkastet ikke giver byretterne anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til j.nr. 2016-2862.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



| UDLÆNDINGENÆVNET |

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

Dato 28 OKT. 2016
Sagsnr. 16/210935
Sagsbeh. Lisbeth A. Kunnerup

Udlændingenævnet har den 4. oktober 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet modtaget 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) i høring.

Udlændingenævnet kan oplyse, at nævnet ikke har bemærkninger til lovforslaget.



Michael Kistrup



**Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet**

Høring over 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)

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sender hermed 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) i høring.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal anmode om at modtage eventuelle bemærkninger senest tirsdag den 1. november 2016 kl. 10.00.

Eventuelle bemærkninger bedes sendt til udlaendingeafdeling@uibm.dk, skj@uibm.dk og lk@uibm.dk.

Der vedlægges en liste over hørte myndigheder og organisationer m.v.

Med venlig hilsen

Jesper Gori

4. oktober 2016

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6193 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2016-2852
Akt-id 133957