



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

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

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har perioden fra den 4. og 5. oktober 2016 til den 1. november 2016 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Aalborg Menighedscenter, Advokatsamfundet, Alevi Forbundet i Danmark, Amnesty International, Arabisk Kirke i Aalborg, Assentoft Frikirke, Baha'i Samfundet – Det nationale åndelige råd for bah'ierne i Danmark, Baptistkirken i Danmark, Betania Kirkecenter, Bethel Missionary Baptist Church, Bharatiya Mandir, Bibel og Missionscentret, Biskopperne, Bornholmerkirken Evangelisk Luthersk Frimenighed, Borgerkirken, Brahma Kumaris Åndelige Verdensuniversitet, Brande Hindu Menighed, Brunstad Kristne Menighed – Holstebro, Brunstad Kristne Menighed – København, Byens Kirke Silkeborg, Bykirken, Calvary Mission Church, Center for Visdom og Medfølelse – Tong-nyi Nying-je Ling, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Chua Lieu Quan, City Kirken Herning, Citykirken Århus, Copenhagen Community Church (tidligere Amager Kristne Center), Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Hindu Kultur Aktivitets Center, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danner, Danske Advokater, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Diakoniråd, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Forfatterforening, Dansk Forlæggerforening, Dansk Islamisk Center, Dansk Missionsråd, Dansk Muslimske Union, Dansk Pakistansk Kulturforening, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Teltmissions Menighed, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Kirkers Råd, Danske Medier, Datatilsynet, Debre Mihret St. Amanuel Church in Copenhagen, Den Apostoliske Pinsekirke, Den Apostolske Kirke i Danmark, Den Armenske Apostolske Kirke, Den Burmesiske Theravada Buddhistforening Buddha Ramsi, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Danske Præsteforening, Den Evangeliske Frikirke, Den Evangelisk-Lutherske Frikirke, Den Hellige Bispemartyr Clemens pave af Roms Menighed, Den Islamiske forening af Bosniakker i Danmark, Den Islamiske Verdensliga (Muslim Worldliga), Den Katolske Kirke i Danmark, Den Kinesiske Kirke i København (KKiK), Den Koptisk-Ortodokse Kirke, Den Koreanske Kirke i Danmark, Den Kristne Forsamling (tidligere Kristnastova), Den Makedonske Ortodokse Kirke, Den Mandæiske Mandea i Danmark, Den Nyapostolske Kirke i Danmark, Den Ortodokse Kirke i Danmark,

16. november 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Familiesammenføring m.v.
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 7226 8400
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsnr. 2016-11528

Den Ortodokse Russiske Kirkes Menighed i København, Den Rumænsk-Ortodokse Menighed i Danmark, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i Herning, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i København, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i Århus, Den Russiske Ortodokse Kirkes Menigheder, Den Serbisk Ortodokse Kirke i Danmark, Den til St. Alban's English Church i København hørende menighed, Den Vietnamesiske Buddhistiske Kulturelle Forening, Den Vietnamesiske Buddhistiske Kulturforening i Århus, Det Albanske Trossamfund i Danmark, Det Danske Missionsforbund, Det Islamiske Forbund i Danmark, Det Islamiske Trossamfund, Det Islamiske Trossamfund på Fyn (DIT), Det Kriminalpræventive Råd, Det Mosaiske Trossamfund, Det Muslimske Kulturcenter, DIGNITY, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Etiopisk-Ortodokse Tewahedo Kirke i Danmark, Evangelieforsamlingen, Evangelisk Luthersk Mission, Evangelisk Luthersk Netværk, Exodus-Kirken, Finansrådet, Flygtninge-nævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Fonden Guds Verdensvide Kirke (Worldwide Church of God), Foreningen af Grundtvigske valg- og frimenigheder, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen Ahlul Bait i Danmark (tidligere Al-Mostafa Islamisk Center), Foreningen Liberal Katolsk Kirke i Danmark, Foreningen Rangjung Yeshe Sangha, Foreningen Stupa, Forklarelsens Kirke, Forn Sidr-Asa- og Vanetrosamfundet i Danmark, Forsamlingen Livdin, Fredsfonden, Frederikshavn Kirkecenter, Frelsens Hær, Frikirken Hillerød, Frikirken i Løgstør, Frikirken i Multihuset, Frikirken Oasan, Frikirken på Havnen, Færørenes Landsstyre, Fårevejle Evangelisk Lutherske Frimenighed, Grundtvigsk Forum, Græsted Frikirke, Gurdwara Copenhagen, Hareskovens Blótgilde, Hillerød Frimenighed, HK/Danmark, Holstebro Frikirke, Holstebro Pinsekirke, Holstebro Oasekirke, Holy International Christian Ministries Denmark, Indre Mission, Indvandrermedicinsk klinik - Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Christian Community, International Harvest Christian Center, Inuunerup Nutaap Oqaluffia – Grønlands Frikirke, Islamic Center Jaffaria, Islamic Cultural Center, Islamisk Center for Europæiske Lande, Islamisk Forum, Islamisk Kultur Center Amager, Islamisk Kulturel og Studie Institut, Islams Ahmadiyya Djamâ'at (Bevægelse), Jehovas Vidner, Jesu Kristi Kirke af Sidste Dages Hellige, Jesus is Lord Church, Journalistforbundet, Karma Kady Skolen (Karma-Kasjyba Skolen), Karma Kagyu Buddhistisk Sangha, Karmapa-Trust-Sangye Tashi Ling, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Kong Haakons Kirke, Krishnabevægelse/Iskcon (Hara Krishna), Kristensamfundet i Danmark, Kristent Center, Kristent Center Midt-Vest, Kristent Centrum, Kristent Fællesskab – København, Kristus Kirken (frikirke), Kronjyllands Frimenighed, Kulturforeningen for folk fra Irak, Københavns Moske, København Vinyard, Københavnerkirkens frimenighed, Københavns Bibeltrænings Center, Københavns Frimenighed, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Lemvig Bykirke, Livets Kilde, LM Kirken Herning, Luthersk Mission, Luthersk Missionsforenings Frimenighed, Machsike Hadas, Madina-Tul-Ilm Education Center, Mariagerfjord Frikirke, Menigheden af Kristne i Danmark i Jesu navn, Menigheder inden for Pinsebevægelsen, Metodistkirken i Danmark, Minhaj ul Quran International Denmark, Mission Danmark, Morsø Frimenighed, Muslim Cultural Institute, Muslimernes Fællesråd, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Nazaræernes Kirke, Nexø Frikirke, Nord-schleswigsche Gemeinde, Northwest Europe Diocese of Ethiopian Orthodox Tewahedo Church, Odder Frimenighed, Pakistan Islamic Welfare Society, Phendeling – Center for Tibetansk Buddhisme, Pinsekirken i Esbjerg, Pinsekirken i Herning, Pinsekirken i Hobro, Pinsekirken i Korsør, Pinsekirken i Randers, Pinsekirken i Roskilde, Pinsekirken i Rønne, Pinsekirken i Thisted, Pinsekirken i Vejle, Pinsekirken i Aalborg, Pinsekirken i Århus, Pinsekirken København, Pinsekirken Nyt Håb, Pinsekirken på Amager, PRO-Vest, PolioForeningen, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Redeemed Christian Church of God - Jesus Centre, Reformerte menigheder, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Ringsted Moske, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rødding Frimenighed, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, Saralyst Kirke, Sathya Sai Baba,

Shiamuslimsk Trossamfund i Danmark, Shir Hatzafon – Progressiv Jødedom i Danmark, Sikh Foundation Denmark, Silkeborg Oasekirke, Siri Guru Singh Sabha Copenhagen, Skjern Bykirke, Skovlunde Frikirke (Den Kristne Forsamling (Frikirken Berøa)), SOS mod Racisme, Sree Abirami Amman Temple, Svendborg Menighedscenter, Svenska Gustafs församlingen i København, Sydfyns Frimenighed (tidligere Taasing Frimenighed), Syvende-dags Adventistkirken – Danmark, Statsforvaltningens direktør, Søhøjlandets Kirke, Taiba – Islamisk Center og Moské, Tendai Danmark, Tendai Buddhistisk Center, The Brethren, The Buddhist Organisation Dhammakaya i Danmark, The International Church of Copenhagen (The American Lutheran Congregation of Copenhagen), Thorsted Frimenighed, Tidehverv, Troens Ord (Brande Kristne Center), Trykkefrihedsselskabet, Tønder Frikirke, Udlændingenævnet, UlykkesPatientForeningen, Verdens Lys, Viborg Internationale Pinsekirke, Wakf Al Massira, Wat Thai Danmark, Watpa Copenhagen (Sunnataram Copenhagen), Ægteskab uden Grænser, Øsal Ling – Lysets Have, Østens Assyriske Kirke i Danmark (Den assyriske østkirke i Danmark), Østens Gamle Kirke, Ågård Frimenighed, Århus Islamiske Trossamfund og 3F.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har pr. 1. november 2016 modtaget svar fra:

Advokatsamfundet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Missionsråd, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Det Jødiske Samfund i Danmark, Det Shiamuslimske Trossamfund i Danmark, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færørenes Landsstyre, Indre Mission, Institut for Menneskerettigheder, KL, Menigheden af Kristne i Danmark i Jesu navn, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter og Udlændingenævnet.

Dansk Arbejdsgiverforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Færørenes Landsstyre, KL, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter og Udlændingenævnet har oplyst ikke at have bemærkninger til lovforslaget eller ikke at have anledning til at afgive bemærkninger til lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge, Integration og Bolig.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt

Det Shiamuslimske Trossamfund i Danmark har anført, at trossamfundet før har haft imamer på besøg til religiøse helligdage, dvs. hvor motivet for arrangementet ikke har været politisk. Det ønsker trossamfundet også kan fortsætte fremover.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har anført, at lovudkastet indeholder bestemmelser, som har til formål at hindre udenlandske religiøse forkyndere, som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med såkaldt grundlæggende demokratiske værdier, i at få adgang til Danmark. Lovudkastet 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.fl., som mistænkes for at søge at undergrave danske love og værdier og understøtte såkaldte parallelle retsopfattelser. De nævnte begreber forekommer efter foreningens opfattelse meget vage og elastiske, hvorfor det kan give anledning fortolkningstvivil om, hvorvidt sanktionslisten bør bringes i anvendelse i forhold til lovudkastets formål.

Menigheden af Kristne i Danmark i Jesu navn har anført, at menigheden fuldt ud tilslutter sig lovudkastet.

Retspolitisk Forening har anført, at det fremgår af lovudkastets 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 forbindelse, jf. visumbekendtgørelsens § 8, stk. 2, nr. 6, hvorfor indførelse af en offentlig sanktionsliste reelt ikke vil ændre på, hvilke personer der kan nægtes indrejse. Foreningen har anført, at lovudkastet derfor synes 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. Foreningen har anført, at lovudkastet samlet set næppe vil få nogen effekt og derfor ikke bør fremsættes.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i anledning af bemærkningerne fra Foreningen af Udlændingeretsadvokater og Retspolitisk Forening bemærke, at lovforslaget udmønter 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.

Delelementet er uddybet i aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I overensstemmelse med aftalen foreslås det med lovforslaget at indføre en national sanktionsliste.

Som udmøntning af aftalen foreslås det endvidere, at betingelserne for optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, skal være,

- at udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, jf. afsnit 2.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4,*
- at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, jf. afsnit 2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4,*
- at udlændingen ikke er omfattet af EU-reglerne, jf. afsnit 2.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4, og*
- at udlændingen ikke har opholdstilladelse i Danmark, jf. afsnit 2.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4.*

Som udmøntning af aftalen foreslås det, at selve optagelsen på den nationale sanktionsliste medfører, at de pågældende udlændinge har indrejseforbud i Danmark, jf. afsnit 2.4 i

de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 5.

Som konsekvens af det foreslåede indrejseforbud vil en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, skulle afvises på grænsen efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, ligesom udlændingen kun rent undtagelsesvis vil kunne få visum, jf. afsnit 2.7 og 2.8 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Herudover foreslås det, at en udlænding, som er opført på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, er udelukket fra opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler herfor, jf. afsnit 2.9 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6, jf. lovforslagets § 1, nr. 3.

En udlænding på den nationale sanktionsliste vil endvidere kunne straffes efter udlændingelovens § 59 b for indrejse i strid med indrejseforbuddet, jf. afsnit 2.10 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Forslaget indebærer endvidere bl.a., at en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste og som derfor har indrejseforbud, som udgangspunkt vil kunne udvises, hvis udlændingen indrejser i strid med indrejseforbuddet, jf. afsnit 2.11 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der henvises i øvrigt til afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor opmærksomhedslisten, der indføres administrativt, er nærmere beskrevet.

Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at betingelserne for optagelse på den nationale sanktionsliste samt retsvirkningerne af optagelsen på listerne vil blive fastsat med den fornødne klarhed, hvis lovforslaget vedtages.

2.2. Personkredsen

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har bl.a. anført, at det efter foreningens opfattelse kan blive vanskeligt at sondre mellem religiøse forkyndere m.fl., som kan optages på listen, og personer, der virker inden for interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger, som ikke kan optages på listen. Efter foreningens opfattelse synes sondringen at indebære en risiko for en uensartet retsanvendelse, vilkårlighed og uforudsigelighed.

Indre Mission har bl.a. foreslået, at personkredsen 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.

Indre Mission har også anbefalet, 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.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ordlyden (af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1) ændres, så henvisningen til udlændinge, der på "anden måde udbreder en religion eller tro" udgår.

Instituttet har bl.a. henvist til, 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 har på denne baggrund fundet, 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.

Instituttet har endvidere henvist til, at forkyndelse ifølge lovudkastet bl.a. vil 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 har fundet 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.

Rigsadvokaten har anført, at det bør overvejes at præcisere nærmere i bemærkningerne til lovudkastet, i hvilke tilfælde en udlænding, der ikke er "officiel" forkynder 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.

Den politiske aftale af 31. maj 2016 mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, som lovforslaget skal udmønte en del af, er rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Den omfattede personkreds er fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at en udlænding, der virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, kan optages på den nationale sanktionsliste. Det indebærer, at ikke kun religiøse forkyndere, men også udlændinge, der virker som f.eks. missionærer, kan optages på sanktionslisten.

Som anført i afsnit 2.2.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget skal afgrænsningen til alene at gælde religiøse forkyndere og andre, der udbreder en religion eller tro, ses i sammenhæng med, at religiøse forkyndere og andre, der udbreder en religion eller tro, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv.

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.

Personkredsen omfatter religiøse forkyndere m.fl., uanset om de tilhører en monoteistisk eller polyteistisk religion eller tro. I lyset af høringsvaret fra Indre Mission er dette anført udtrykkeligt i bemærkningerne til lovforslaget.

Der henvises til afsnit 2.2.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.3. Generelt om hensynet til den offentlige orden i Danmark

Det Jødiske Samfund i Danmark har anført, at samfundet støtter op om ideen om at indføre en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere. Det jødiske samfund har endvidere anført, at det på samme måde som det øvrige samfund støtter op om ytringsfrihed og en fri og åben debat. Det jødiske samfund ser derfor en risiko for, at "kriteriet for trussel mod den offentlige orden" vil blive fortolket udvidende. Det jødiske samfund har derfor foreslået, at det 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".

Indre Mission har anbefalet en nærmere definition af begrebet "danske værdier", som anføres flere gange i kontrast til "ekstreme religiøse værdier". Indre Mission har anset det som en svaghed i bemærkningerne, at begrebet "danske værdier" indgår uden at være defineret, da der ikke foreligger en offentlig afklaring af begrebet.

Rigsadvokaten har anført, at det – med henblik på at sikre en så klar og præcis beskrivelse af de pågældende forhold som muligt – bør overvejes at præcisere nærmere i bemærkningerne til lovudkastet, hvilke tilfælde og hvilke ytringer der kan bevirke, at en udlænding optages på sanktionslisten.

Den politiske aftale af 31. maj 2016 mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti, som lovforslaget skal udmønte en del af, er rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Den adfærd, der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, er fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, 1. pkt., er det en betingelse for, at en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

For en nærmere beskrivelse af, hvornår hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, henvises til afsnit 2.2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Der henvises endvidere til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4, hvor der er givet eksempler på adfærd, der generelt vil kunne indebære, at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

2.3.1. Hensynet til den offentlige orden i Danmark: Blasfemibestemmelsen

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at henvisningen til blasfemibestemmelsen i straffelovens § 140 udgår. Instituttet har henvist til, at 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 har hertil bemærket, 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. Instituttet har anført, at det derfor forekommer paradoksalt, at en udlænding, der måtte være dømt efter en bestemmelse svarende til straffelovens § 140, skal kunne optages på den foreslåede sanktionsliste. Desuden har instituttet bemærket, 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. Instituttet har anført, at lovudkastet således risikerer at omfatte personer, der efter almindelig dansk retstradition har ytret sig om forhold, der her i landet ville anses for beskyttet af ytringsfriheden.

Den adfærd, der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, er som nævnt fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Det fremgår af enighedspapiret, at udtalelser, som kan danne grundlag for optagelse på sanktionslisten, kan omfatte udtalelser i udlandet, der ville være strafbare, hvis de var blevet fremsat her i landet. Det anføres i den forbindelse, at det vil omfatte bl.a. den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, jf. straffelovens § 140.

På den baggrund og i lyset af bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i afsnit 2.2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget præciseret, 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 bl.a. straffelovens § 140 i Danmark eller tilsvarende forhold (og ikke bestemmelser) i udlandet.

De udtalelser, der er fremsat i udlandet, vil således skulle have en sådan karakter, at de ville være omfattet af straffelovens § 140, hvis de var fremsat i Danmark, for at udtalelserne kan danne grundlag for optagelse på den nationale sanktionsliste.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal endvidere bemærke, at straffelovens § 140 er medtaget af hensyn til at sikre ensartethed i udlændingelovens regler og navnlig skal ses i lyset af de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9 f, stk. 7, § 19, stk. 6, og § 25 c.

For en nærmere beskrivelse af udlændingelovens § 9 f, stk. 7, § 19, stk. 6, og § 25 c henvises til afsnit 2.2.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

For en nærmere beskrivelse af lovforslagets forhold til grundlovens § 77 om ytringsfrihed og EMRK artikel 10 om ytringsfrihed henvises til afsnit 3.2.3 og 3.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.3.2. Hensynet til den offentlige orden i Danmark: Ikke-strafbare ytringer

Det Jødiske Samfund i Danmark har foreslået, at det i lovbestemmelserne og i forarbejderne præciseres i forhold til "udtalelser i udlandet, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på", 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 gennemførelse af sådanne holdninger (så som indførelse af kalifatstyre).

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ytringer, der ikke er strafbelagte, ikke omfattes af lovændringen.

Instituttet har henvist til, at 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.

Instituttet har bemærket, at dette reelt vil 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.

Instituttet har henvist til, at grove ytringer, der har til hensigt at undergrave EMRK's formål, i overensstemmelse med artikel 17 aldrig vil 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.

Instituttet har også henvist til, at ytringsfriheden har et bredt anvendelsesområde, og at det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) 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.

Instituttet har også henvist til, at religionsfriheden sikrer 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.

Herudover har instituttet henvist 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 ikke har en sådan ret, da staten ikke har adgang til at beslutte legitimiteten af religiøse overbevisninger.

Instituttet har i den sammenhæng bemærket, at forbud mod ikke-strafbare ytringer, der hviler på udemokratiske værdier, vil være et brud med dansk retstradition. I den forbin-

delse har instituttet henvist til Rigsadvokatens redegørelse vedrørende et eventuelt forbud mod foreningen Hizb-ut Tahrir (2008):

"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".

Instituttet har samlet set fundet, 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.

Den adfærd, der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, er som nævnt fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Som det fremgår af enighedspapiret, er regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti enige om, at udenlandske religiøse forkyndere, som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, ikke bør have adgang til Danmark.

Regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er derfor enige om at indføre en national liste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse under henvisning til, at de må anses for en trussel mod den offentlige orden i Danmark.

I enighedspapiret er endvidere anført bl.a. følgende:

"Udtalelser, der kan give grund til at tro, at en udlænding vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis den pågældende fik lov til at indrejse her i landet, og som derfor kan danne grundlag for optagelse på sanktionslisten, kan f.eks. omfatte følgende:

1) Fremsættelse af udtalelser i udlandet, der ville være strafbare, hvis de var blevet fremsat her i landet.

...

2) Fremsættelse af udtalelser i udlandet, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på.

Det vil bl.a. omfatte udtalelser, hvor der tages afstand fra grundlæggende principper som respekten for race, køn og religion eller udtalelser, hvorved den pågældende udtrykker støtte og søger at opnå tilslutning til, at der ind-

føres 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 her i landet."

For en nærmere beskrivelse af, hvornår hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, henvises til afsnit 2.2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Der henvises endvidere til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4, hvor der er givet eksempler på adfærd, der generelt vil kunne indebære, at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

For en nærmere beskrivelse lovforslagets forhold til grundlovens § 67 om religionsfrihed og § 77 om ytringsfrihed samt EMRK artikel 9 om religionsfrihed og artikel 10 om ytringsfrihed henvises til afsnit 3.2.1, 3.2.3, 3.3.2 og 3.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.3.3. Hensynet til den offentlige orden i Danmark: Ytringer fremsat i lukkede kredse

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ytringer, der er fremsat i lukkede kredse, ikke skal være omfattet. Instituttet har henvist til, at 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 har anført, 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.

Instituttet har anført, at en sådan lovændring rejser 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.

Instituttet har endvidere anført, at en lovændring, der hjemler adgang til foretagelsen af denne form for indgreb, er underlagt en skærpet proportionalitetsafvejning, jf. EMRK artikel 10, stk. 2. Hertil kommer, at den foreslåede lovændring stemmer dårligt overens med den almindelige danske retstradition, hvorefter ytringer, der sanktioneres, dels skal fremsættes med fortsæt til udbredelse i en videre kreds, dels skal have en vis grovhed.

Den adfærd, der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, er som nævnt fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I enighedspapiret er bl.a. anført følgende:

"De oplysninger, der kan føre til, at en udenlandsk religiøs forkynder optages på sanktionslisten, kan f.eks. indhentes ved søgning på internettet eller efter indberetning fra andre myndigheder. Udover offentligt tilgængelige udtalelser eller oplysninger om adfærd kan der være tale om f.eks. udtalelser fremsat i en lukket kreds, som er kommet til myndighedernes kendskab, og som

kan videregives til udlændingemyndighederne og den person, der optages på listen. Der skal være tale om oplysninger, som kan fremlægges i forbindelse med sagen, og klassificerede oplysninger vil således ikke danne grundlag for optagelse på sanktionslisten."

I afsnit 2.2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er anført følgende:

"Hensynet til den offentlige orden vil som udgangspunkt tilsige, at udlændingen ikke bør tillades indrejse og ophold her i landet, når udlændingen ved endelig dom er dømt for overtrædelse af straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b i Danmark eller tilsvarende forhold i udlandet.

Herudover kan hensynet til den offentlige orden efter omstændighederne tilsige, at udlændingen ikke bør tillades indrejse og ophold her i landet i tilfælde, hvor udlændingen har udvist en adfærd, som er omfattet af straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b, selvom udlændingen ikke er blevet dømt for det pågældende forhold, f.eks. fordi forholdet ikke er strafbart i det land, hvor det er begået.

De nævnte bestemmelser i straffeloven omhandler

- den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentlig tilskynder til forbrydelse, jf. straffelovens § 136, stk. 1,
- den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, jf. straffelovens § 136, stk. 2,
- den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds tros lærdomme eller gudsdyrkelse, jf. straffelovens § 140,
- den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, jf. straffelovens § 266,
- den, der, uden at forholdet omfattes af §§ 136 og 266, offentligt fremsætter udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, jf. § straffelovens § 266 a, og
- den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, jf. straffelovens § 266 b.

Hvis Justitsministeriets lovforslag om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring vedtages, vil det endvidere omfatte den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114 j, 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. Der henvises herved til forslag til lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring), jf. Folke-tingstidende 2016-17, A, L 18 som fremsat.

Det vil efter omstændighederne også være muligt at optage en udlænding på sanktionslisten, hvis udlændingen i udlandet eller i Danmark har fremsat ytringer, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på.

Det vil bl.a. omfatte udtalelser, 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.

I tilfælde, hvor der er spørgsmål om optagelse på listen på baggrund af adfærd, som ikke er omfattet af straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a, 266 b eller andre bestemmelser i straffeloven, kan der være tale om både offentligt tilgængelige udtalelser eller oplysninger om adfærd og f.eks. udtalelser fremsat i en lukket kreds, som er kommet til myndighedernes kendskab, og som kan videregives til udlændingemyndighederne og den person, der optages på listen. Der skal være tale om oplysninger, som kan fremlægges i forbindelse med sagen, og klassificerede oplysninger vil således ikke i praksis kunne danne grundlag for optagelse på sanktionslisten."

Hertil bemærkes, at overtrædelse af de gældende bestemmelser i straffelovens §§ 136, 140, 266 a og 266 b forudsætter, at udtalelserne er fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Det vil således alene kunne komme på tale at optage en udlænding på den nationale sanktionsliste på baggrund af udtalelser, der er fremsat i en lukket kreds, i tilfælde, hvor der er tale om udtalelser, der er omfattet af straffelovens § 266 (trusler), den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3 (udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring) eller udtalelser, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på. I forhold til den sidstnævnte type af udtalelser er det endvidere en betingelse, at 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.

Det bemærkes endvidere, at udtalelser i rent private sammenhænge ikke er omfattet. Det er alene adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv. der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, også når adfærden udvises i lukkede kredse.

For en nærmere beskrivelse af sagsoplysningen i sager om optagelse på den nationale sanktionsliste henvises til afsnit 2.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

For en nærmere beskrivelse lovforslagets forhold til grundlovens § 77 om ytringsfrihed og EMRK artikel 10 om ytringsfrihed henvises til afsnit 3.2.3 og 3.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.4. Kompetence og sagsoplysning

Datatilsynet har forudsat, at udlændingemyndighederne iagttager reglerne om datakvalitet i persondatalovens § 5, stk. 4, og således sikrer, at de oplysninger, der behandles, er tilstrækkeligt verificeret.

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

Datatilsynet har herudover anført, at det ikke umiddelbart står Datatilsynet klart, hvilket retskrav der skal fastlægges, gøres gældende eller forsvares ved behandling af oplysninger i forbindelse med sanktionslisten og med opmærksomhedslisten.

Datatilsynet har henvist til, at det af lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 2.3.1. fremgår, 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.

Rigsadvokaten har henvist til, at det i lovudkastets almindelige bemærkninger er forudsat, 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. Rigsadvokaten har i den forbindelse bemærket, 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.

Rigspolitiet har noteret sig, at der af de relevante myndigheder forudsættes udarbejdet en fælles vejledning om det praktiske myndighedssamarbejde i forbindelse med behandlingen af sager om optagelse 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at kompetence og sagsoplysning efter den foreslåede ordning er nærmere beskrevet i afsnit 2.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I lyset af Datatilsynets høringssvar har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet præciseret, at det retskrav, der skal fastlægges, gøres gældende eller forsvares ved behandling af oplysninger i forbindelse med sanktionslisten og opmærksomhedslisten, er udlændingens eventuelle ret til indrejse og ophold her i landet.

Vedrørende udtalelse nr. 2011-15-01 af 9. november 2011 fra Folketingets Ombudsmand, der omhandler myndigheders brug af oplysninger fra Facebook-profiler, kan Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet oplyse, at det i afsnit 2.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er præciseret, at undersøgelser på internettet vil, hvis det er nødvendigt for at indsamle oplysninger, 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 forudsættes, at udlændingemyndighedernes behandling af oplysninger sker i overensstemmelse med persondatalovens § 5, stk. 4, om datakvalitet.

2.5. Partshøring

Advokatsamfundet har anført, at der ifølge lovudkastet fremover kan 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 lovudkastet 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 lovudkastet er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og skal derfor henstille til, at lovudkastet genovervejes, herunder at det særskilt overvejes at lade partshøringsreglen finde anvendelse i tilfælde, hvor det er praktisk muligt.

Den foreslåede ordning med en national sanktionsliste er fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I enighedspapiret er bl.a. anført, at afgørelse om optagelse på sanktionslisten træffes uden forudgående partshøring, og uden at afgørelsen meddeles udlændingen direkte. Det betyder, at udlændingen ikke på afgørelsestidspunktet orienteres om begrundelsen for afgørelsen.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 2, fastsætter, at ved afgørelse om optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste finder forvaltningslovens § 19 (om partshøring) ikke anvendelse.

I afsnit 2.3.2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende:

"Da den udlænding, der overvejes optaget på den nationale sanktionsliste, i almindelighed vil opholde sig uden for landet, vil forelæggelse af oplysninger oftere end ellers være forbundet med væsentlige vanskeligheder, f.eks. fordi udlændingens adresse er ukendt, og optagelsen på sanktionslisten ikke bør udsættes, til udlændingens adresse måtte blive kendt.

Der vil endvidere være tilfælde, hvor formålet med optagelse på den nationale sanktionsliste, dvs. at forhindre udlændingen i at rejse ind i landet, vil forspildes, hvis der skal foretages partshøring med en vis frist for afgivelse af udtalelse, før udlændingen kan optages på den nationale sanktionsliste. Dette kan således være tilfældet, hvor konkrete oplysninger peger på, at en udlænding inden for den allernærmeste tid vil indrejse her i landet.

De oplysninger, der kan føre til, at en udlænding optages på sanktionslisten, vil almindeligvis være offentligt tilgængelige, og de religiøse forkyndere

m.fl., der vil kunne optages på sanktionslisten, vil endvidere i almindelighed være kendte i offentligheden for og i kraft af deres udtalelser.

Som det er beskrevet overfor under afsnit 2.2.2.2, skal der være en vis sandsynlighed for, at udlændingen vil forsøge at indrejse i Danmark for, at den pågældende kan optages på sanktionslisten. Det er derimod ikke en forudsætning for optagelse på sanktionslisten, at den pågældende udlænding konkret planlægger at indrejse i Danmark. Der foreligger derfor ikke det samme behov for kontradiktion, som det er tilfældet i andre typer af sager.

Det må endvidere antages, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor partshøring af en udlænding, som Udlændingestyrelsen undersøger, vil kunne blive misbrugt af den pågældende, for eksempel ved at den pågældende fjerner materiale, som hidtil har været tilgængeligt på internettet, eller ved unødigt at forhale Udlændingestyrelsens afgørelse.

Henset til dels den effektive håndhævelse af den nationale sanktionsliste og dels af praktiske hensyn foreslås det derfor i overensstemmelse med aftalen af 31. maj 2016, at afgørelse om optagelse på den nationale sanktionsliste ikke skal være omfattet af forvaltningslovens § 19. Det indebærer, at afgørelse om optagelse på den nationale sanktionsliste træffes uden forudgående partshøring.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om, at sagen skal genoptages på udlændingens begæring, jf. afsnit 2.5 nedenfor. I forbindelse med behandlingen af en genoptagelsesansøgning på udlændingens begæring finder forvaltningslovens § 19 om partshøring anvendelse."

På den baggrund fastholdes forslaget om, at forvaltningslovens § 19 (om partshøring) ikke finder anvendelse ved afgørelse om optagelse på den nationale sanktionsliste.

2.6. Persondatalovens regler om oplysningspligt

Datatilsynet har henvist til, at 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 har hertil bemærket, 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 undtages. Dette gælder både oplysninger, der indsamles i forbindelse med sanktionslisten og i forbindelse med opmærksomhedslisten.

Datatilsynet har anført, at tilsynet 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.

Datatilsynet har endvidere anført, at det følger af persondatalovens § 31, stk. 1, at frem sætter en person begæring herom, skal den dataansvarlige give den pågældende meddelelse 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.

de, samt for hver oplysning for sig med den virkning, at den registrerede skal gøres bekendt med de øvrige oplysninger, som ikke kan undtages.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet henviser til afsnit 2.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor forholdet til bl.a. persondatalovens regler om oplysningspligt er nærmere beskrevet.

I forlængelse heraf forudsættes det, at udlændingemyndighederne behandler begæringer om indsigt i, hvorvidt der behandles oplysninger om en person, efter regler i persondataloven, herunder §§ 31 og 32.

2.7. Offentliggørelse af sanktionslisten

Datatilsynet har anført, at det er Datatilsynets umiddelbare vurdering, at det må anses for tvivlsomt, om offentliggørelsen af sanktionslisten kan ske inden for rammerne af persondatalovens § 5, stk. 3. 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.

Datatilsynet har herved henvist til, 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, 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, at offentliggørelse af sådanne følsomme oplysninger må anses for at være meget byrdefuldt for den registrerede, og 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.

Datatilsynet har medgivet, 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 har endvidere bemærket, at såfremt det har været muligt at underrette den pågældende direkte, ses der ikke at være behov for kundgørelse ved offentliggørelse, herunder i Statstidende.

Den foreslåede ordning med en offentlig national sanktionsliste er fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I enighedspapiret er bl.a. anført, at sanktionslisten er offentlig og f.eks. kan bekendtgøres på udlændingemyndighedernes hjemmeside (www.nyidanmark.dk).

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 4, fastsætter, at den nationale sanktionsliste kan offentliggøres med oplysninger om navn, nationalitet, fødselsdato og opholdsland og med ansigtsfoto.

I afsnit 2.3.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er anført bl.a. følgende:

"I overensstemmelse med aftalen foreslås det endvidere, at den nationale sanktionsliste med nævnelse af navnene på de udlændinge, der er optaget på listen, offentliggøres på udlændingemyndighedernes brugerportal www.nyidanmark.dk. Det vil af brugerportalen fremgå, at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen, mens det ikke vil fremgå af hjemmesiden, hvad begrundelsen for optagelsen på den nationale sanktionsliste er.

Den offentlige sanktionsliste vil indeholde de oplysninger om navn og nationalitet, som kendes af udlændingemyndighederne, på de fysiske personer, som er optaget på listen. Personens fødedato, ansigtsfoto og opholdsland vil også fremgå af sanktionslisten, såfremt 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. Listen vil derfor eksempelvis ikke indeholde oplysninger om mulige strafbare forhold eller oplysninger om, hvilken religion personen praktiserer.

Det vil fremgå af listen, at personer, der er optaget på listen, kan få prøvet afgørelsen ved at rette henvendelse til Udlændingestyrelsen og herunder få en konkret begrundelse for afgørelsen, såfremt afgørelsen fastholdes.

Som anført nedenfor i afsnit 2.5.2 foreslås optagelse på listen at ske for 2 år ad gangen. Det forudsættes dog samtidig, 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. Herudover genoptages en sag, hvis udlændingen anmoder herom.

Træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, at den pågældende udlænding ikke længere skal optages på den nationale sanktionsliste, fjernes den pågældende person hurtigst muligt fra listen.

Offentliggørelsen sker med det formål at sikre, at offentligheden får kendskab til, hvilke personer der er optaget på sanktionslisten.

Med offentliggørelsen af sanktionslisten ønsker regeringen at medvirke til, at private personer, organisationer, trossamfund eller lignende afholder sig fra at invitere eller bistå udlændinge, der er optaget på sanktionslisten, med et ulovligt ophold her i landet. Det er således nødvendigt af hensyn til ordningens effektivitet, at sanktionslisten offentliggøres, således at private personer, organisationer, trossamfund eller lignende ikke uforvarende inviterer udlændinge, der er optaget på sanktionslisten, her til landet.

Det bemærkes, at den, der forsætligt bistår en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, med ulovligt at indrejse i eller rejse gennem landet eller ulovligt at opholde sig her i landet, vil kunne straffes efter udlændingelovens § 59, stk. 8. Der henvises herved til afsnit 2.10 nedenfor.

Samtidig vil offentliggørelsen af sanktionslisten 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 eller allerede opholder sig i landet. I den forbindelse henvises til, at der i praksis vil kunne forekomme tilfælde, hvor udlændinge, som til trods for, at de er opta-

get på den nationale sanktionsliste, alligevel vil kunne indrejse uden myndighedernes kendskab hertil.

Offentliggørelse af sanktionslisten er derfor efter regeringens opfattelse nødvendig til en effektiv håndhævelse af ordningen, hvis formål det er at varetage hensynet til den offentlige orden."

Datatilsynet har anført, at 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.

Datatilsynet har endvidere anført, at 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.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, 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.

Instituttet har henvist til, at 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 har bemærket, at der i lovforslaget 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 har fundet 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 har instituttet bemærket, 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 har instituttet bemærket, 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet bl.a. i lyset af høringssvarene har ændret beskrivelsen af forholdet til persondataloven og databeskyttelsesdirektivet i afsnit 2.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Som det fremgår af afsnit 2.3.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, er det vurderingen, at det – henset til den omstændighed, at visse religioner er karakteriseret ved særlige kendetegn, såsom navne, oprindelsesland og hovedbeklædning, samt formålet med og baggrunden for sanktionslisten – ikke kan udelukkes, at oplysningerne på den offentliggjorte sanktionsliste er oplysninger om ”religiøs overbevisning” omfattet af persondatalovens § 7.

Det er endvidere vurderingen, at det – henset til, at det er en betingelse for optagelse på den nationale liste, at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet – ikke kan udelukkes, at oplysningerne på den offentliggjorte sanktionsliste er oplysninger om ”strafbare forhold” omfattet af persondatalovens § 8.

Da der gøres undtagelse fra databeskyttelsesdirektivet på dette punkt, vil Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet underrette Kommissionen om den gennemførte regulering.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.8. Genoptagelse

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ministeriet 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.

Instituttet har henvist til, at 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.

Det fremgår af afsnit 5.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, at det med lovforslaget forudsættes, 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, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med styrelsens oprindelige stillingtagen til sagen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ikke fundet det nødvendigt at indføre ovennævnte i lovtæksten.

2.9. Klageadgang til Udlændingenævnet

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har anført, at dersom lovforslaget vedtages, vil en religiøs forkynder kunne nægtes visum og indrejse i Danmark, blot på grundlag 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. De implicerede har 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.

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

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har endvidere anført, at hvis nogle religiøse forkyndere måtte få adgang til Danmark, selvom de ikke burde have haft det, så vil de pågældende allerede i henhold til gældende ret kunne retsforfølges i Danmark med de sædvanlige retsgarantier, det vil sige med mulighed for bevisførelse, kontradiktion, beskikkelse af advokat og en afgørelse truffet af neutrale danske domstole, hvis de pågældende måtte have forbrudt sig mod dansk lovgivning. Foreningen har endvidere påpeget, 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.

Den foreslåede ordning med en offentlig national sanktionsliste er fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I enighedspapiret er bl.a. anført, at sanktionslisten administreres af Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om optagelse på listen. Et afslag på genoptagelse af afgørelsen om optagelse på listen kan påklages til Udlændingenævnet.

Den foreslåede ændring af bestemmelsen i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, indebærer, at der indføres en klageadgang til Udlændingenævnet.

Udlændingenævnet er et uafhængigt kollegialt domstolslignende forvaltningsorgan.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.6.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 8.

2.10. Sagsbehandlingstiden

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, 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 sagsbehandlings tidsmæssige udstrækning.

Instituttet har henvist til, at 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.

Instituttet har anført, at udkastet imidlertid ikke indeholder 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.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5, 2. pkt., fastsætter, at ansøgning om genoptagelse ikke har opsættende virkning.

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 29 c, stk. 5, 2. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 4, at forslaget skal ses i sammenhæng med adgangen til at få udstedt visum efter udlændingelovens § 4 eller § 4 a, jf. 3 a.

Det fremgår endvidere af afsnit 2.7.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at hvis en udlænding er udvist administrativt med indrejseforbud for 2 år, kan visum i denne periode alene meddeles, hvis der er ganske særlige grunde, f.eks. alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie. Med lovforslaget forudsættes det samme at gælde for udlændinge, der optages på den nationale sanktionsliste og som følge deraf meddeles et indrejseforbud efter de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, og § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 4 og 5.

Det fremgår desuden af afsnit 2.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det med lovforslaget forudsættes, 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.

2.11. Elektronisk sagsbehandling

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

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at de foreslåede nye bestemmelser i udlændingelovens § 44 a, stk. 12, 3. og 4. pkt., fastsætter, at persondatalovens § 7, stk. 8, ikke finder anvendelse ved behandling af sager om optagelse af en udlænding på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynner eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark kan tilsige, at

udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Det samme gælder ved behandling af sager, hvori akter vedrørende optagelse på en sådan liste indgår.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 6.

2.12. Indberetning som uønsket til Schengeninformationssystemet (SIS II)

Datatilsynet har gjort 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).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at Rigspolitichefen efter den foreslåede ændring af udlændingelovens § 58 g, stk. 1, skal indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingen er optaget på den nationale sanktionsliste.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.4.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 10.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet forudsætter, at behandlingen af personoplysninger i SIS II sker i overensstemmelse med de regler, som Datatilsynet har nævnt.

2.13. Afvisning

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at der indføres en procedure, således at udlændingemyndighederne i sager om afvisning kontaktes med henblik på at vurdere, om den pågældende undtagelsesvist skal tillades indrejse.

Instituttet har henvist til, at det af udkastet fremgår, 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.

Instituttet har endvidere henvist til, at personer, som normalt er visumfri, efter udlændingelovens § 3 a vil 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.

Instituttet har anført, at 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, der normalt ville være 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal henvise til afsnit 2.7.2 og 2.8.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der omhandler spørgsmål om henholdsvis visum til og afvisning af udlændinge, der er optaget på den nationale sanktionsliste.

Det fremgår desuden af afsnit 2.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det med lovforslaget forudsættes, 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.

Den praktiske fremgangsmåde for behandling af en ansøgning om visum eller særlig tilladelse til indrejse, jf. udlændingelovens § 28, stk. 5, 1. pkt., i forbindelse med, at en udlænding, der er optaget på listen, måtte blive afvist på grænsen, vil skulle afklares i forbindelse med udarbejdelse af den fælles vejledning om det praktiske myndighedssamarbejde.

2.14. Udelukkelse

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.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at der i udkastet redegøres nærmere for, hvornår der undtagelsesvist ikke skal ske udelukkelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6.

Instituttet har henvist til, at det i udkastet foreslås, 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 EMD's 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 har imidlertid fundet, at der ikke 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.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6, kan en udlænding, som er optaget på den nationale sanktionsliste, ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p (dvs. opholdstilladelse på baggrund af asyl, familiesammenføring, arbejdstilla-

delse, humanitært ophold, religiøse forkyndere, au pair, praktikant m.fl.), medmindre særlige grunde taler derfor.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i den forbindelse henvide til lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 2.9 og bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, hvor spørgsmålet om udelukkelse er beskrevet.

Det fremgår heraf, at der vil kunne foreligge særlige grunde som følge af Danmarks internationale forpligtelser, f.eks. efter EMRK. Der anføres i den forbindelse et eksempel i relation til EMRK artikel 8. Der er således tale om eksemplificering og ikke en udtømmende opregning af de relevante internationale forpligtelser, der bl.a. omfatter FN's Børnekonvention og FN's Handicapkonvention.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor det generelt anføres, at de foreslåede bestemmelser i lovforslaget forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

2.15. Straf

Rigsadvokaten har bemærket, at det fremgår af lovudkastet, at optagelse på den nationale sanktionsliste indebærer et strafsanktioneret indrejseforbud, jf. forslaget til udlændingelovens § 32, stk. 10, og at optagelse på sanktionslisten som udgangspunkt offentliggøres i Statstidende og på Udlændingestyrelsens hjemmeside, jf. § 29 c, stk. 3 og 4. Straf for overtrædelse af indrejseforbuddet forudsætter, at den pågældende har handlet forsætligt eller uagtsomt, og det bør efter rigsadvokatens 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.

Bl.a. i lyset af høringsvaret fra Rigsadvokaten er det i afsnit 2.10.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget anført, at det forudsættes, at der alene indledes strafferetlig forfølgning for indrejse i strid med indrejseforbuddet, jf. udlændingelovens § 59 b, i de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen har underrettet udlændingen om optagelse på den nationale sanktionsliste, hvor udlændingen har anmodet om genoptagelse af sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste, eller hvor det i øvrigt fremgår, at udlændingen er bekendt med at være optaget på den nationale sanktionsliste.

Det bemærkes hertil, at strafansvar vil forudsætte, at udlændingen forud for indrejse er blevet bekendt med at være optaget på den nationale sanktionsliste, og at afsendelse af brev ikke i sig selv er tilstrækkelig til at løfte bevisbyrden for strafansvar.

Det er endvidere anført i afsnit 2.10.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det i øvrigt forudsættes, at en sag om en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste og har ulovligt ophold, forelægges for Udlændingestyrelsen med henblik på stillingtagen til administrativ udvisning af den pågældende udlænding, hvis sagen ikke indbringes for domstolene med henblik på idømmelse af straf.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.10 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.16. Generelt om forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser

Dansk Missionsråd har bl.a. anført, at lovudkastet mistænkeliggør religiøs aktivitet, og at rådet i modsætning til præmissen i lovudkastet ikke anser religion og religiøs aktivitet for som sådan at være konfliktskabende. Det konkrete værktøj, som udkastet imødegår uøn-

skede religiøse forkyndere med, nemlig en offentlig sanktionsliste, sætter enkeltindviders tros- og ytringsfrihed under pres gennem at indføre offentlige sanktioner udelukkende baseret på individuelle meninger. Ifølge 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. Rådet har anført, 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. Rådet har derfor anset udkastet for at være i konflikt med grundlæggende europæiske frihedsrettigheder.

Dansk Missionsråd har endvidere anført, at 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. Rådet har anført, at lovudkastet 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.

Dansk Missionsråd har endvidere anført, at rådets tilgang grundlæggende er retlighedsbaseret, og at rådet sigter på det enkelte individs frihedsrettigheder. I mange konfliktsituationer er det netop disse individuelle rettigheder, som trædes under fode. Et lovudkast, som er i konflikt med anerkendte frihedsrettigheder, er fundamentalt problematisk. I praksis frygter rådet, 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 udkastet mener rådet derfor, at det er gennem udbredelse og anerkendelse af individuelle frihedsrettigheder, at rådet 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.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har bl.a. anført, at lovforslaget helt overordnet synes at kunne komme i karambolage med de i Danmark gældende grundlovssikrede rettigheder, herunder bl.a. 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 lov mv. Foreningen har henledt opmærksomheden på overholdelse af EMRK artikel 9 om religionsfrihed og artikel 11 om forsamlingsfrihed, også for religiøse mindretal. Tilsvarende henledes opmærksomheden på CCPR's artikel 18 om religionsfrihed og artikel 22 om foreningsfrihed.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet foretager en udførlig analyse af de menneskeretlige konsekvenser af lovudkastet, herunder en grundig proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor lovforslaget fører til et indgreb i den menneskeretlige beskyttelse.

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

Institut for Menneskerettigheder har endvidere anført, at instituttet finder, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samlet set bør foretage en grundigere gennemgang

af lovudkastets 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).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal henvise til afsnit 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der omhandler forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. I afsnittet er der redegjort nærmere for lovforslagets forhold til grundlovens §§ 67 (religionsfrihed), 70 (forbuddet mod diskrimination) og 77 (ytringsfrihed) og EMRK artikel 8 (retten til privat- og familieliv), artikel 9 (religionsfrihed), artikel 10 (ytringsfrihed) og artikel 14 (forbuddet mod diskrimination). Som det fremgår af afsnit 3.4, er det samlet set vurderingen, at lovforslaget vil kunne gennemføres inden for rammerne af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

2.16.1. Forholdet til grundlovens § 77 og EMRK artikel 10

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, 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.

Instituttet har henvist til, at den foreslåede ordning bl.a. vil 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.

Instituttet har endvidere henvist til, at 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 EMRK artikel 9 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".

Instituttet har ligeledes henvist til, at 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".

Instituttet har henvist til at 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.

Instituttet har henvist til, at visse dele af den forfatningsretlige teori antager, at grundloven beskytter retten til frit at modtage ytringer og den heri indeholdte information. Instituttet har bemærket, at ministeriet imidlertid ikke har forholdt sig til, hvorvidt grundlovens § 77 også beskytter informationsfriheden.

Instituttet har også anført, at artikel 10 i EMRK ikke blot beskytter ytringsfriheden, men også informationsfriheden. Ministeriet ses imidlertid ikke at have foretaget nogen vurde-

ring 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal henvise til afsnit 3.2.3 og 3.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der omhandler lovforslagets forhold til henholdsvis grundlovens § 77 om ytringsfrihed og EMRK artikel 10 om ytringsfrihed.

2.16.2. EMRK artikel 8

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ministeriet foretager en grundig menneskeretlig vurdering af udkastet i henhold til beskyttelsen af respekten for privatlivet i artikel 8 i EMRK.

Instituttet har henvist til, at "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.

Instituttet har endvidere anført, at artikel 8 imidlertid ikke er 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 har bemærket, 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.

Den foreslåede ordning med en offentlig national sanktionsliste er fastlagt med udgangspunkt i den politiske aftale, herunder aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier", der er gengivet i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

I enighedspapiret er bl.a. anført, at sanktionslisten er offentlig og f.eks. kan bekendtgøres på udlændingemyndighedernes hjemmeside (www.nyidanmark.dk).

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 4, fastsætter, at den nationale sanktionsliste kan offentliggøres med oplysninger om navn, nationalitet, fødselsdato og opholdsland og med ansigtsfoto.

I afsnit 2.3.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende:

"I overensstemmelse med aftalen foreslås det endvidere, at den nationale sanktionsliste med nævnelse af navnene på de udlændinge, der er optaget på listen, offentliggøres på udlændingemyndighedernes brugerportal www.nyidanmark.dk. Det vil af brugerportalen fremgå, at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen, mens det ikke vil fremgå af hjemmesiden, hvad begrundelsen for optagelsen på den nationale sanktionsliste er.

Den offentlige sanktionsliste vil indeholde de oplysninger om navn og nationalitet, som kendes af udlændingemyndighederne, på de fysiske personer, som er optaget på listen. Personens fødedato, ansigtsfoto og opholdsland vil også fremgå af sanktionslisten, såfremt 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. Listen vil derfor eksempelvis ikke indeholde oplysninger om mulige strafbare forhold eller oplysninger om, hvilken religion personen praktiserer.

Det vil fremgå af listen, at personer, der er optaget på listen, kan få prøvet afgørelsen ved at rette henvendelse til Udlændingestyrelsen og herunder få en konkret begrundelse for afgørelsen, såfremt afgørelsen fastholdes.

Som anført nedenfor i afsnit 2.5.2 foreslås optagelse på listen at ske for 2 år ad gangen. Det forudsættes dog samtidig, 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. Herudover genoptages en sag, hvis udlændingen anmoder herom.

Træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, at den pågældende udlænding ikke længere skal optages på den nationale sanktionsliste, fjernes den pågældende person hurtigst muligt fra listen.

Offentliggørelsen sker med det formål at sikre, at offentligheden får kendskab til, hvilke personer der er optaget på sanktionslisten.

Med offentliggørelsen af sanktionslisten ønsker regeringen at medvirke til, at private personer, organisationer, trossamfund eller lignende afholder sig fra at invitere eller bistå udlændinge, der er optaget på sanktionslisten, med et ulovligt ophold her i landet. Det er således nødvendigt af hensyn til ordningens effektivitet, at sanktionslisten offentliggøres, således at private personer, organisationer, trossamfund eller lignende ikke uforvarende inviterer udlændinge, der er optaget på sanktionslisten, her til landet.

Det bemærkes, at den, der forsætligt bistår en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, med ulovligt at indrejse i eller rejse gennem landet eller ulovligt at opholde sig her i landet, vil kunne straffes efter udlændingelovens § 59, stk. 8. Der henvises herved til afsnit 2.10 nedenfor.

Samtidig vil offentliggørelsen af sanktionslisten 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 eller allerede opholder sig i landet. I den forbindelse henvises til, at der i praksis vil kunne forekomme tilfælde, hvor udlændinge, som til trods for, at de er opta-

get på den nationale sanktionsliste, alligevel vil kunne indrejse uden myndighedernes kendskab hertil.

Offentliggørelse af sanktionslisten er derfor efter regeringens opfattelse nødvendig til en effektiv håndhævelse af ordningen, hvis formål det er at varetage hensynet til den offentlige orden."

I forlængelse heraf bemærkes, at det fremgår af EMRK artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Det vil udgøre et indgreb i retten til privatliv efter EMRK artikel 8, stk. 1, hvis sanktionslisten offentliggøres med visse oplysninger om en person, herunder navn og ansigtsfoto.

Det er imidlertid vurderingen, at sådanne indgreb af de grunde, der er anført i afsnit 2.3.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, vil kunne retfærdiggøres i medfør af EMRK artikel 8, stk. 2. Der vil således med lovforslaget blive skabt hjemmel for indgrebet, som er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse og for at beskytte andres rettigheder og friheder.

2.16.3. EMRK artikel 14

Indre Mission har foreslået, at personkredsen 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. Indre Mission har i den forbindelse bl.a. anført, at lovforslaget rummer en diskrimination af religiøse forkyndere, og at der ikke er givet en overbevisende begrundelse for afgrænsningen af personkredsen. Indre Mission har endvidere anført, at tolkningen af EMRK artikel 14 ikke er så selvfølgelig, som det hævdes med henvisning til, at "religiøse forkyndere m.fl. har en særlig position til at kunne påvirke deres menighed mv." Indre Mission har anført, at der efter missionens opfattelse er tale om forskelsbehandling af sammenlignelige grupper.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at ministeriet i bemærkningerne til udkastet foretager en vurdering af, om en sådan forskelsbehandling anses for saglig og proportional.

Instituttet har henvist til, at 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.

Instituttet har endvidere anført, at det ikke er enhver forskelsbehandling, der 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.

Instituttet har anført, at 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.

Instituttet har endvidere henvist til, at der 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal henvise til afsnit 3.3.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor forholdet til EMRK artikel 14 (forbuddet mod diskrimination) er beskrevet.

2.17. Opmærksomhedslisten

Datatilsynet har i forhold til opmærksomhedslisten bemærket, at 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 har i den forbindelse bemærket, 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 har Datatilsynet gjort 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 listen, potentielt kan være en oplysning omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8, jf. ovenfor afsnit 1.4.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 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.

Instituttet har endvidere anbefalet, 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.

Instituttet har henvist til, at regeringen som supplement til den offentlige, nationale sanktionsliste foreslår 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.

Instituttet har endvidere henvist til, at ministeriet ikke i udkastet nærmere har 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 har endvidere bemærket, at det forekommer 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet bl.a. i lyset af høringsvarene har ændret beskrivelsen af opmærksomhedslisten i afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Det fremgår af afsnit 1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at der i overensstemmelse med aftalen som supplement til den offentlige, nationale sanktionsliste administrativt indføres en opmærksomhedsliste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som ikke kvalificerer til optagelse på sanktionslisten.

Opmærksomhedslisten 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 udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv.

Optagelse på opmærksomhedslisten vil – i modsætning til optagelse på den nationale sanktionsliste – ikke i sig selv medføre et indrejseforbud eller have andre retsvirkninger i forhold til udlændingens adgang til indrejse og ophold her i landet.

De oplysninger, der begrundet optagelsen af en udlænding på opmærksomhedslisten, vil derimod 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.

En beslutning om optagelse på opmærksomhedslisten vil således ikke være en afgørelse, da optagelsen på opmærksomhedslisten ikke er en retsakt, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Opmærksomhedslisten administreres i tilknytning til den offentlige sanktionsliste af Udlændingestyrelsen med inddragelse af andre relevante myndigheder.

Opmærksomhedslisten offentliggøres ikke.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i øvrigt henvise til, at ordningen med en sanktionsliste som suppleres af en opmærksomhedsliste, som anført skal varetage hensynet til den offentlige orden. I forhold til begge lister gør det sig gældende, at de udlændinge, som optages på listerne, ikke nødvendigvis vil få kontakt med de danske myndigheder. Som det fremgår af afsnit 2.2.1 og 2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der opstillet en række kriterier for optagelse på sanktionslisten, og i forbindelse med sagsoplysning til brug for en afgørelse om optagelse på sanktionslisten vil det være nødvendigt at registrere en række oplysninger, uden at man i forbindelse med indsamlingen og registreringen af oplysningerne kan være sikker på, om eller hvornår denne behandling af oplysninger fører til en afgørelse om optagelse på sanktionslisten. Desuden vil det for at kunne opfylde ordningens formål i forhold til udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv., være nødvendigt at registrere oplysninger om disse personer til brug for behandling af spørgsmål om indrejse og ophold for denne persongruppe.

På denne baggrund er det, henset til, at oplysningerne på opmærksomhedslisten som led i den samlede ordning skal bidrage til at varetage hensynet til den offentlige orden, samlet set Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vurdering, at registrering af oplysninger på opmærksomhedslisten kan ske inden for rammerne af persondatalovens § 5, stk. 2.

Det er en forudsætning, at behandling af oplysninger i forbindelse med opmærksomhedslisten sker inden for rammerne af persondatalovens § 5, stk. 4 og 5. Der vil blive fastsat nærmere kriterier for Udlændingestyrelsens registrering, videregivelse mv. af oplysninger på opmærksomhedslisten.

I forhold til udlændinge, der ikke er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv., vil de oplysninger, der har ført til optagelse på opmærksomhedslisten, kunne indgå i vurderingen af, om udlændingen på et senere tidspunkt og i lyset af yderligere oplysninger kan optages på sanktionslisten. De oplysninger, der har ført til optagelse på opmærksomhedslisten, vil endvidere kunne indgå i andre sager, hvor der efter gældende regler skal tages stilling til spørgsmålet om udlændingens ret til indrejse og ophold i Danmark, f.eks. visumsagen hvis udlændingen søger om visum.

I forhold til udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv., bemærkes, at det som anført i afsnit 2.3.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget forudsættes, 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 vil heraf fremgå, hvilke sagstyper de oplysninger, der har ført til optagelse på opmærksomhedslisten, kan indgå i.

2.18. Lovovervågning

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at lovforslaget undergives lovovervågning, hvis det vedtages af Folketinget i sin nuværende eller i en lignende form. Institutet har henvist til, at der med lovforslaget foreslås en markant ændring i retstilstanden, herunder navnlig inden for det udlændingeretlige område og adgangen til ytringsfrihed.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i den forbindelse bemærke, at den politiske aftale af 31. maj 2016, som lovforslaget skal udmønte, hverken omfatter lovovervågning eller en revisionsklausul. Lovforslaget indeholder på den baggrund ikke forslag om, at lovforslaget skal undergives lovovervågning eller indeholde en revisionsklausul.

3. Lovforslaget

Der er foretaget en række ændringer af lovteksten og præciseringer af lovforslagets bemærkninger i forhold til det udkast til lovforslag, som blev sendt i høring. Der er herudover også foretaget mindre ændringer af lovteknisk og korrekturmæssig karakter.