

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



**Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om  
udlændinges ophold i Danmark**

**(opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tvær-  
ministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse)**

**August 2007**

**Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse)**

Udgiver: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Copyright: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

ISBN:

Elektronisk ISBN:

Oplag: 300

Tryk: Vester Kopi

Publikationen er tilgængelig på  
Internettet på <http://www.nyidanmark.dk>

Publikationen kan rekvireres ved  
henvendelse til:

Schultz Distribution  
Herstedvang 4  
2620 Albertslund

Web: [www.schultzboghandel.dk](http://www.schultzboghandel.dk)  
Telefon: 33 22 73 00  
Telefax: 43 63 19 69  
E-post: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning .....	5
1.1. Baggrund for nedsættelse af arbejdsgruppen .....	5
1.2. Arbejdsgruppens kommissorium .....	6
1.3. Arbejdsgruppens sammensætning .....	7
1.4. Henvisninger .....	8
2. Sammenfatning af arbejdsgruppens rapport .....	9
3. Demokratibegrebet .....	12
3.1. Indledning .....	12
3.2. Demokratibegrebet .....	12
3.2.1. Fortaler .....	12
3.2.2. Formålsparagraffer .....	13
3.2.3. Europæisk retspraksis .....	14
3.2.4. Dansk ret .....	33
3.3. Sammenfatning .....	35
4. Gældende ret .....	36
4.1. Afvisningsreglerne .....	36
4.1.1. Indledning .....	36
4.1.2. Afvisningsreglerne i udlændingelovens kapitel 5 .....	36
4.1.3. Afvisning af asylansøgere .....	38
4.1.4. Kompetence .....	38
4.2. Udelukkelsesreglerne .....	39
4.2.1. Indledning .....	39
4.2.2. Udelukkelsespligt .....	39
4.2.3. Udelukkelsesmulighed .....	41
4.2.4. Særlige grunde .....	42
4.2.5. Kompetence .....	43
4.3. Udvisningsreglerne .....	43
4.3.1. Indledning .....	43
4.3.2. Trappestigemodellen .....	43
4.3.3. Særlige udvisningsregler .....	44
4.3.4. Forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v. ....	45
4.3.5. Administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25 .....	46
4.3.6. Særligt om religøse forkyndere .....	48
4.3.7. Kompetence .....	49
4.4. Indrejseforbud .....	50
4.5. Inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse .....	50
4.5.1. Indledning .....	50
4.5.2. Inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser .....	50
4.5.3. Inddragelse af tidsubegrænsede opholdstilladelser .....	51
4.5.4. Kompetence .....	52
4.6. Sikkerhedsvurdering .....	53
4.7. Non-refoulement .....	54
4.8. De særlige hensyn i udlændingelovens § 26 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 .....	56
4.8.1. Indledning .....	56

4.8.2. Udlændingelovens § 26 .....	56
4.8.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 .....	57
4.9. Straffelovens regler i kapitel 12 og 13 samt reglerne om medvirken og forsøg m.v. ..	58
4.9.1. Indledning .....	58
4.9.2. Straffelovens kapitel 12 og 13 .....	59
4.9.3. Forsøg .....	60
4.9.4. Medvirken .....	61
4.9.5. Offentlig tilskyndelse til strafbare handlinger .....	61
4.9.6. Udvidet medvirkensbestemmelse .....	62
5. Andre landes regler og praksis på området .....	63
5.1. Indledning .....	63
5.2. Canada .....	63
5.2.1. Regler for "Inadmissibility" .....	63
5.2.2. Procedurer .....	64
5.2.3. Security Certificate sager .....	65
5.3. Frankrig .....	65
5.3.1. Regler .....	66
5.3.2. Procedurer .....	66
5.3.3. Praksis .....	67
5.4. Storbritannien .....	67
5.4.1. Regler om personer, som ikke er "conducive to the public good" (som ikke bidrager til almenvellet) .....	67
5.4.2. Procedurer .....	68
5.5. Sverige .....	70
5.5.1. Regler .....	70
5.5.2. Procedurer .....	71
5.6. Tyskland .....	71
5.6.1. Regler .....	72
5.6.2. Procedurer .....	74
5.6.3. Praksis .....	75
5.7. Sammenfatning .....	76
6. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger .....	77
6.1. Indledning .....	77
6.2. Definition af begrebet demokratifjendtlig adfærd .....	77
6.2.1. Demokratibegrebet .....	77
6.2.2. Demokratifjendtlig adfærd .....	78
6.3. Behovet for ny regulering i udlændingeloven for at begrænse adgangen til Danmark for udlændinge, der udfører handlinger og/eller fremsætter ytringer, som anses for at være demokratifjendtlig adfærd og er relateret til terror .....	78
6.3.1. Muligheden for inden for de gældende regler i udlændingeloven at begrænse adgangen til Danmark for udlændinge, der udfører handlinger og/eller fremsætter ytringer, som anses for at være demokratifjendtlig adfærd og er relateret til terror .....	79
6.3.2. Arbejdsgruppens konklusion .....	80

# 1. Indledning

## 1.1. Baggrund for nedsættelse af arbejdsgruppen

Regeringen nedsatte i august 2005 en tværministeriel arbejdsgruppe under Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, der skulle foretage en samlet gennemgang af det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger for at afklare, hvilke yderligere initiativer der eventuelt måtte være behov for med henblik på i videst muligt omfang at modvirke terrorangreb i Danmark.

Arbejdsgruppen afgav den 3. november 2005 en rapport om det danske samfunds indsats og beredskab mod terror.

Arbejdsgruppen har i rapporten fra 3. november 2005 anbefalet en række stramninger på området.

På Integrationsministeriets område indeholder rapporten bl.a. følgende anbefalinger:

**35.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. Det samme gælder udlændinge, som ikke aktuelt udviser sådan adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri. Der bør over for studerende og arbejdstagere og lignende indføres en bestemmelse i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringssager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper.

**36.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, som udgangspunkt ikke skal have forlænget en meddelt opholdstilladelse. Der bør tillige indføres en bestemmelse for studerende og arbejdstagere o.lign i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringssager bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper."

Det fremgår af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra november 2005, at anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse skal overvejes nærmere, og at der derfor skal nedsættes en arbejdsgruppe, der især skal overveje, hvorvidt der vil kunne fastlægges en definition af "demokratifjendtlig adfærd", som kan danne grundlag for lovgivning på området.

På den baggrund nedsatte integrationsministeren i august 2006 en arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse).

## 1.2. Arbejdsgruppens kommissorium

Af kommissoriet for arbejdsgruppen fremgår bl.a. følgende:

"1. Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse offentliggjorde den 3. november 2005 deres rapport om terrorbekæmpelse. Af rapportens kapitel 4 om udlændinges adgang her til landet fremgår bl.a. følgende:

"Der har gennem de senere år i stigende omfang været tegn på, at der også i demokratiske europæiske samfund som det danske kan udvikles antidemokratisk funderede bevægelser, der på grundlag af frihedsrettighederne åbent arbejder for at erstatte demokrati og grundlæggende demokratiske værdinormer med religiøst styre.

Der er derfor efter arbejdsgruppens opfattelse anledning til at se på, om der gennem den udlændingeregulering kan tages initiativer med henblik på at modvirke de tendenser, sådanne antidemokratiske bevægelser er udtryk for. Arbejdsgruppen har ikke fundet grundlag for at overveje ændringer i de eksisterende kompetenceforhold.

Terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114, stk. 1, omfatter personer, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer, begår en af flere nærmere angivne grove forbrydelser, herunder manddrab, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser og brandstiftelse. I straffelovens §§ 114a og 114b er kriminaliseret økonomisk støtte og medvirken til de af § 114, stk. 1, omfattede handlinger.

En supplerende udlændingeretlig regulering bør tage sigte på handlinger, der uden at være omfattet af straffeloven har de i straffelovens § 114, stk. 1, nævnte demokratifjendtlige formål, herunder at destabilisere et lands grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer mv.

Der kan være tale om gennem internetsider, radioprogrammer, bogudgivelser eller løbesedler m.v. at agitere for afskaffelse af demokratiet eller grundlæggende demokratiske værdinormer. Der kan endvidere være tale om medlemskab af eller deltagelse i foreninger, forsamlinger eller andre grupperinger, der arbejder med de nævnte formål for øje.

**35.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. Det samme gælder udlændinge, som ikke aktuelt udviser sådan adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri. Der bør over for studerende og arbejdstagere og lignende indføres en bestemmelse i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper.

**36.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, som udgangspunkt ikke skal have forlænget en meddelt opholdstilladelse. Der bør tillige indføres en bestemmelse for studerende og arbejdstagere o.lign i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper."

2. Regeringen finder, at arbejdsgruppens anbefalinger nr. 35 og 36 bør overvejes nærmere. Der ned sættes derfor en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet, der især vil skulle overveje, hvorvidt der vil kunne fastlægges en definition af "demokratifjendtlig adfærd", som kan danne grundlag for lovgivning på området.

Arbejdsgruppen skal – i sammenhæng med de forhold og det retlige grundlag, der af den tværministerielle arbejdsgruppe er anført som begrundelse for de nævnte anbefalinger – i dets overvejelser inddrage følgende forhold:

Efter udlændingelovens § 10 kan der ikke gives opholdstilladelse til en udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Det bør overvejes at give mulighed for at afslå at meddele opholdstilladelse til en person under henvisning til, at den pågældende er medlem af eller på anden måde har et tæt tilhørsforhold til en forening eller organisation nævnt på EU's og FN's terrorlister.

FN's sanktionsregime mod Al Qaida/Taleban forpligter medlemsstaterne til at gennemføre rejserestriktioner for personer, der optræder på den til sanktionsregimet tilknyttede liste (FN's terrorliste), jf. sikkerhedsrådsresolution 1617. Til gennemførelse af sanktionsregimet på EU plan har Rådet bl.a. vedtaget fælles holdning 2002/402/FUSP. Ifølge den fælles holdning skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er optaget på FN's terrorliste.

Sikkerhedsrådsresolution 1373 pålægger FN's medlemsstater en række forpligtelser til at bekæmpe terrorisme, herunder til at forhindre, at terrorister kan bevæge sig frit. Til gennemførelse af forpligtelserne på EU plan har Rådet bl.a. vedtaget fælles holdning 930/2001/FUSP. Ifølge den fælles holdning skal medlemsstaterne forhindre terrorister i at bevæge sig frit gennem effektiv grænsekontrol og kontrol med udstedelsen af identitetspapirer og rejselegitimation. Hvem der af EU anses for terrorister og derfor optages på EU's terrorliste, fastlægges i overensstemmelse med kriterierne i Rådets fælles holdning 931/2001/FUSP.

3. Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter fra Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Den danske dommerforening, Advokatrådet samt en person udpeget af rektorkollegiet.”

### **1.3. Arbejdsgruppens sammensætning**

Arbejdsgruppen havde ved afgivelsen af denne rapport følgende sammensætning:

Afdelingschef Kim Lunding, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (formand)

Kontorchef Jens-Christian Bülow, Justitsministeriet

Kontorchef Frederik Gammeltoft, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (fra den 1. juni 2007).

Chefkonsulent Lars Bjørn Holbøll, Udenrigsministeriet

Advokat Gunnar Homann, Advokatrådet

Politiassessor Kate Jacquerot, Politiets Efterretningstjeneste

Sektionschef Trine Johnsen, Forsvarets Efterretningstjeneste (suppleant: Kontorchef Charlotte Bro)

Professor, dr.jur. Henning Koch, Rektorkollegiet

Landsdommer Mikael Sjöberg, Den Danske Dommerforening

Centerdirektør Inge Bruhn Thomsen, Udlændingesservice (suppleant: Kontorchef Erling Brandstrup)

Fuldmægtig Louise Ebbe Jørgensen, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, har fungeret som sekretærer for arbejdsgruppen.

Fuldmægtig Christoffer Bruus, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, har fra den 11. maj 2007 ligeledes fungeret som sekretærer for arbejdsgruppen.

Tidligere kontorchef i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Oluf Engberg, deltog som medlem af arbejdsgruppen frem til den 1. februar 2007, hvor han blev afløst af kontorchef Vibeke Henriette Hauberg, der deltog i arbejdsgruppen frem til den 1. juni 2007.

Arbejdsgruppen har afholdt 8 møder.

#### **1.4. Henvisninger**

Når der i rapporten henvises til udlændingeloven, er det udlændingeloven som bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 945 af 1. september 2006 som ændret senest ved lov nr. 507 af 6. juni 2007.



## 2. Sammenfatning af arbejdsgruppens rapport

Arbejdsgruppen har haft til opgave at overveje, hvorvidt der vil kunne fastlægges en definition af "demokratifjendtlig adfærd", som kan danne grundlag for lovgivning, der begrænser adgangen til Danmark for udlændinge, der udviser eller må frygtes at udvise en sådan adfærd.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse endvidere haft til opgave at overveje at give mulighed for at afslå opholdstilladelse til en udlænding under henvisning til, at den pågældende er opført på EU's eller FN's sanktionslister.

Rapportens kapitel 3 indeholder en drøftelse af, hvad der forstås ved begrebet demokrati. Arbejdsgruppen har anmodet professor, dr.jur. Henning Koch om at udarbejde et generelt afsnit om demokratibegrebet. Afsnittet danner rammen for arbejdsgruppens forståelse af demokratibegrebet. Arbejdsgruppen har endvidere taget afsæt i dette afsnit i forsøget på at udlede, hvilke handlinger eller hvilken adfærd der må betragtes som demokratifjendtlig adfærd, jf. anbefaling nr. 35 og 36 omtalt ovenfor.

Demokratibegrebet illustreres endvidere i rapporten ved gengivelse af eksempler fra retspraksis – navnlig om det europæiske demokratibegreb – med uddrag af domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og EF-Domstolen (EFD).

EMD og EFD har således gennem konkrete retsafgørelser været medvirkende til at frembringe forestillingen om et materielt europæisk demokratibegreb.

I rapportens kapitel 4 redegøres for gældende ret for så vidt angår udlændingelovens regler om afvisning, udelukkelse, udvisning og inddragelse/nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse.

Det fremgår af kapitlet, at en udlænding kan afvises fra indrejse, hvis bl.a. hensynet til den offentlige orden eller sikkerhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, eller såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Ligeledes vil en udlænding være udelukket fra at opnå opholdstilladelse efter udlændingeloven, hvis den pågældende anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, eller den pågældende uden for Danmark er dømt for eller må antages at have begået forbrydelser mod statens sikkerhed eller andre alvorlige forbrydelser, der kunne medføre udvisning efter udlændingelovens regler herom.

Endelig fremgår det af kapitel 4, at en udlænding kan få sin opholdstilladelse nægtet forlænget i samme omfang, som en udlænding kan udelukkes fra opholdstilladelse. Det betyder, at opholdstilladelsen kan nægtes forlænget, hvis den pågældende anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, eller den pågældende uden for Danmark har eller må antages at have begået forbrydelser mod statens sikkerhed eller andre alvorlige forbrydelser.

Kapitel 4 indeholder herudover en gennemgang af de relevante dele af straffeloven, herunder af straffelovens kapitel 12 og 13 (om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.) og af straffelovens regler om medvirken og forsøg.

Rapportens kapitel 5 indeholder en beskrivelse af regler og praksis på området i andre lande. Arbejdsgruppen har hørt en række lande, herunder lande som Danmark normalt sammenligner sig med, og arbejdsgruppen har derefter gengivet de relevante landes regler og praksis vedrørende muligheden for at udelukke udlændinge, der udviser en form for uønskelig adfærd.

Det fremgår af kapitlet, at der også i udlandet ses at være øget fokus på at sikre, at personer, der udviser en særlig ekstremistisk adfærd, ikke tillades i landene. Man har således i Storbritannien kort tid efter terrorangrebet i London i juli 2005 indført en udvidet mulighed for afvisning/udelukkelse samt udvisning af personer, der udviser en "unacceptable behaviour". I Frankrig indførte man i 2004 en mulighed for at udvise personer, der udviser en opførsel, som kan skade statens fundamentale interesser, og i december 2004 tog man i Tyskland skridt til at udvise en udlænding, som havde ytret sig på en måde, der ifølge udlændingemyndighederne var egnet til dels at forherlige selvmordsattentater og dels at opfordre andre til at begå sådanne handlinger.

Rapportens kapitel 6 indeholder arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger.

Arbejdsgruppen bemærker i kapitlet, at den har afgrænset sine analyser til de handlinger og ytringer, der er relateret til terror, og at afgrænsningen skal ses i sammenhæng med den overordnede ramme i regeringens tværministerielle arbejdsgruppe, som blev nedsat for at foretage en samlet gennemgang og vurdering af det danske samfunds indsats og beredskab over for terrorhandlinger.

Arbejdsgruppen foretager endvidere en gennemgang og vurdering af de gældende regler i udlændingeloven – om afvisning, udelukkelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse – for at undersøge, om der er behov for yderligere regulering i forhold til muligheden for at begrænse adgangen til landet for udlændinge, der udøver eller må frygtes at ville udøve terrorrelateret demokratifjendtlig adfærd, eller i forhold til at bringe en sådan udlændings ophold i Danmark til ophør.

Arbejdsgruppen konkluderer, at det må antages, at de gældende regler i udlændingeloven som udgangspunkt giver tilstrækkelige og tilfredsstillende muligheder for at imødegå demokratifjendtlig adfærd, som er relateret til terror. Arbejdsgruppen bemærker, at de handlinger, der ligger inden for udlændingelovens regler om udelukkelse fra opholdstilladelse og udvisning på grund af fare for statens sikkerhed, må antages at ligge inden for begrebet demokratifjendtlig adfærd.

Arbejdsgruppen foretager herefter en gennemgang af udlændingelovens særlige regel om udvisning af religiøse forkyndere m.v., der giver en særlig adgang til at udvise udlændinge,

der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingeloven med henblik på at virke som religiøse forkyndere m.v.

Arbejdsgruppen har overvejet at foreslå, at der indføres en ny generel regel i udlændingeloven, der udtrykkeligt giver mulighed for at udelukke studerende og arbejdstagere og andre udlændinge, der har opnået opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold i de tilfælde, hvor de har begået strafbare handlinger, som ville kunne medføre udvisning efter udlændingelovens særlige regel om udvisning af religiøse forkyndere.

Arbejdsgruppen finder dog ikke, at der bør fremsættes forslag om en sådan generel bestemmelse i udlændingeloven.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet at indføre en bestemmelse, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister afvises ved grænsen eller udelukkes fra opnåelse af opholdstilladelse.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres en sådan bestemmelse. Bestemmelsen skal sikre, at man i perioden, indtil SIS II-forordningen er trådt i kraft og gennemført i dansk ret, har en udtrykkelig hjemmel til at afvise og udelukke udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister.

I SIS II-forordningen, der blev vedtaget i december 2006, er der indført en bestemmelse, hvorefter udlændinge opført på FN's eller EU's sanktionslister indberettes til Schengeninformationssystemet (SIS) som uønskede udlændinge. Når SIS II-forordningen er gennemført i dansk ret, vil det betyde, at de pågældende udlændinge vil kunne afvises eller udelukkes efter udlændingelovens gældende regler herom.

## 3. Demokratibegrebet

### 3.1. Indledning

Arbejdsgruppen har indledningsvis forsøgt at definere begrebet demokrati for derefter at kunne udlede, hvilke handlinger eller hvilken adfærd der må betragtes som demokratifjendtlig.

Dette kapitel om demokratibegrebet er udarbejdet af professor, dr.jur. Henning Koch på opfordring fra arbejdsgruppen. Afsnittet danner baggrund for arbejdsgruppens demokratiopfattelse.

### 3.2. Demokratibegrebet

Det danske demokratibegreb i retlig forstand bestemmes i dag – udover af Grundloven, enkelte Højesteretsafgørelser og sædvaner – af regler og praksis, der navnlig er en følge af Danmarks medlemskab af Europarådet med derhen hørende traktatgrundlag i form af eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og af Den Europæiske Union (EU) med dertil knyttede traktater, først og fremmest Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF) og Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

#### 3.2.1. Fortaler

I præamblen – fortalen – til EMRK hedder det bl.a.: "... at Europarådets formål er at tilvejebringe en nærmere forening mellem dets medlemmer, og at en af måderne at opnå dette mål er at opretholde og udvikle menneskerettighederne og de grundlæggende friheder". Videre hedder det, at de underskrevne stater: "bekræfter deres dybe tro på disse grundlæggende frihedsrettigheder, som er grundlaget for retfærdighed og fred i verden og bedst håndhæves på den ene side af et virkeligt demokratisk regeringssystem og på den anden side af en fælles forståelse og en fælles respekt for de menneskerettigheder, hvortil de bekendt sig", og at staterne er "besjælede af samme ånd og med en fælles arv af politiske traditioner, idealer, respekt for frihed og for retsstatsprincippet ...".

Danmark ratificerede denne traktat den 31. marts 1953 umiddelbart inden ikrafttræden af den seneste grundlovsændring. Som det kan ses, beskrives den højere målsætning for de europæiske samfund ved hjælp af det traditionelle parlamentariske, formelle demokratibegreb ("an effective political democracy"), som i tillæg styrkes af et materielt begreb, hvor demokratiet gives et vist nærmere indhold, her betegnet som bekendelsen til menneskerettigheder ("observance of the Human Rights upon which they depend").

Mens denne præambel har været den samme siden 1953, er præamblerne til EF/EU-traktaterne ændret nogle gange. Med hensyn til dette traktatgrundlag skal man selvsagt være opmærksom på, at denne europæiske organisations formål oprindeligt formuleredes som økonomisk, dog præciseret med henblik på at genrejse og hele det krigsplagede Europa, som det stadig ses af præambelen til TEF. Formålet, eller rettere formålene, i forbindelse med etableringen af EU fra 1993 har udbredt sig til også at omfatte mere immaterielle værdier på den fortsatte vej mod "fred og frihed", f.eks. blev det indskrevet, at de undertegnede stats- og regeringschefer "bekræfter den betydning, de tillægger principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne samt de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet", selv om skridtet endnu ikke tages fuldt ud gennem konsolideringen af menneskerettighederne som Unionens eget fundament, se nedenfor under afsnit 3.2.2. I den seneste version af TEU-præambelen (Amsterdam) står der endvidere, at "princippet om bæredygtig udvikling" skal inddrages i forhold til arbejdet med de økonomiske og sociale fremskridt.

Med præambelen til EU's Charter om grundlæggende rettigheder fra 2000 (Nice), som dog alene er et politisk bindende dokument, introduceres selve værdibegrebet: "De europæiske folk har med skabelsen af en stadig snævrere sammenslutning besluttet at dele en fredelig fremtid, der bygger på fælles værdier". Charteret – inklusive præambelen – er optaget som del II af den ikke-ikrafttrådte Forfatningstraktat.

Det kan i øvrigt nævnes, at det såkaldte politiske kriterium af Københavnskriterierne (for optagelse af nye medlemmer i EU vedtaget på topmødet i København i juni 1993) tilføjer "beskyttelse af mindretal" til begreberne: demokrati, retsstatsforhold og menneskerettigheder.

### *3.2.2. Formålsparagraffer*

Men én ting er præambler, noget andet er selve den umiddelbart bindende traktattekst. Bortset fra, at præambler generelt i stigende omfang inddrages i fortolkningen af selve den juridiske tekst inden for den internationale ret, er der det specielle træk ved EF/EU-retten, at de to traktater indledes med lange formålsparagraffer. Der knytter sig derfor væsentlig større interesse til netop disse artikler og ikke mindst ændringerne heri. Dette er særligt afgørende, fordi EF-Domstolen (EFD) – i lighed med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) – i stor udstrækning betjener sig af formålsbestemt fortolkning af traktaternes øvrige bestemmelser.

EF's/EU's formål i selve brødteksten var oprindeligt alene beskrevet med kvalitative udtryk om materiel velstand i forbindelse med Fællesskabets økonomiske virksomhed. Med ændringen af traktatgrundlaget i Amsterdam fra 1998 bliver Fællesskabets formål udvidet således, at "højt niveau for miljøbeskyttelse" og "forbedring af miljøkvaliteten" gøres til selvstændige, ikke-økonomisk bundne målsætninger (TEF art. 2).

Endvidere sker der samme år en principiel udvidelse af de immaterielle principper gennem inkluderingen af ligestilling mellem mænd og kvinder i denne grundlæggende formålsbestemmelse, jf. også TEF art. 3, stk. 2. Derudover indføres der i TEF art. 13 et princip – un-

dergivet enstemmighed – om ikke-forskelsbehandling ”på grund af køn, race eller etnisk op-  
rindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering”.

Indtil 1998 havde borgeren i EF/EU-sammenhænge kun meget få grundlæggende, individu-  
elle rettigheder: princippet om ikke-forskelsbehandling på grund af nationalitet (TEF art. 12),  
retten til at udnytte de fire friheder (den frie bevægelighed af varer, tjenesteydelser, personer  
og kapital, se TEF, Tredje Del) og retten til ligeløn, TEF art. 141.

Ved etableringen af den politiske union med TEU fra 1993 (Maastricht) finder vi i denne trak-  
tats formålsparagraf (art. B), der rummer fællesbestemmelser for TEF og TEU, blot udtrykket  
”styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed” o. lign., og det foreskrives i art. F  
som en begyndelse, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, som garanteret  
ved EMRK, og ”som de følger af Medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner” –  
uden at EFD dog har nogen kompetence til at sikre dette (jf. art. L modsætningsvist).

Først med Amsterdamtraktaten (1998) bliver de immaterielle principper helt synlige som sel-  
ve det grundlag, EU bygger på. Det hedder således i TEU art. 2 (den tidligere art. B), stk. 1,  
at et af målene er ”at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og  
*retfærdighed*, ...” (kursiveringen er foretaget af arbejdsgruppen), samtidigt med at den køns-  
lige ligestilling og anden ikke-forskelsbehandling indføres i TEF, se ovenfor. Men den aller-  
vigtigste nyskabelse er, at det af art. 6 (den tidligere art. F) fremgår, at Unionen (ikke bare  
medlemsstaterne) bygger på: ”principperne om frihed, demokrati og respekt for menneske-  
rettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, ...”. Den  
netop nævnte henvisning til EMRK-komplekset bliver tillige gennem en ændring af den tidli-  
gere art. L gjort justiciabel som art. 46, litra d.

I Forfatningstraktatens art. I-3, stk. 1, står der, at: ”Unionens mål er at fremme freden, sine  
værdier og befolkningernes velfærd”. Værdierne er nærmere beskrevet i art. I-2: ”Unionen  
bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling,  
retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der til-  
hører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af  
pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem  
kvinder og mænd”. Disse begreber er ikke blot politisk ønskværdige idealer; domstolen på-  
lægges ved art. I-19 ”at fremme” unionens værdier under udøvelse af sin virksomhed, her-  
under i forbindelse med den nærmere fastlæggelse af EU-organernes kompetence, jf. art I-  
11, stk. 2.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at de nævnte værdier ikke kun skal ses som ud-  
tryk for cementeringen af individuelle retskrav, men tillige er en kanonisering af særlige kol-  
lektive samfundshensyn.

### 3.2.3. Europæisk retspraksis

Allerede længe før 1998 havde menneskerettighedsbeskyttelsen for længst i praksis holdt sit  
indtog i EF-sammenhænge. Menneskerettighedernes fremkomst i EF-retten skabtes faktisk

af EFD – naturligt nok først i sager om ejendomsrettens beskyttelse. Den berømte sag Internationale Handelsgesellschaft fra 1970 handlede om, at det pågældende tyske selskab ønskede erstatning for det store tab, som det havde lidt ved nationale myndigheders konfiskation af et depositum, som var inddraget, fordi selskabet ikke havde levet op til eksportkravene i en forordning vedrørende eksport af korn. Da der ikke forefandt udtrykkeligt formulerede menneskerettigheder i EF-traktaten, ræsonnerede domstolen sig frem til sådanne med denne argumentation: "However, an examination should be made as to whether or not any analogous rights guaranteed inherent in Community law have been disregarded. In fact respect for human rights forms an integral part of the general principles of Community law protected by the Court of Justice. The protection of such rights, whilst inspired by the constitutional traditions common to member states, must be ensured within the framework of the structure and objectives of the Community. ...". På grundlag af TEF art. 220 (tidligere art. 164) om EFD's opgave til håndhævelse af lov og ret fandt domstolen løsningen i en aktiv og kreativ fortolkning af Fællesskabets struktur og formål.

Menneskerettighedsbeskyttelsen op til Amsterdamtraktaten styrkedes med Nold-sagen fra 1974, der indeholdt den første direkte henvisning til EMRK, som nu for alvor var begyndt at blive konkret udfyldt gennem EMD's egenpraksis, og Hauer-sagen fra 1979. Retsudviklingen er fortsat således, at EFD har anerkendt eksempelvis retten til kontradiktion, til adgang til information, til ytringsfrihed, til privatliv, til ikke-diskrimination på grund af køn og til enkelte sociale rettigheder. Der henvises til citater fra de nævnte domme i afsnit 3.2.3.2 nedenfor.

EMD og EFD har således gennem konkrete retsafgørelser været medvirkende til frembringelsen af forestillingen om et materielt europæisk demokrati. Håndhævelsen af de grundlæggende principper og værdier finder sted gennem et stadigt juridisk samspil mellem den domstol, der primært fortolker menneskerettigheder, og den domstol, der autoritativt fastlægger indholdet af det supranationale fællesskab i EU. Denne udvikling, som navnlig er skabt gennem en cyklisk vekselvirkning mellem juridisk formålsfortolkning og politiske traktatændringer, er uafhængig af, hvorvidt Forfatningstraktaten måtte blive til virkelighed.

I det følgende anføres eksempler – navnlig om det europæiske demokratibegreb – fra EMD og EFD.<sup>1</sup>

### *3.2.3.1. Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der udtaler sig om demokratibegrebet*

#### **Case of Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, judgment of 7 December 1976**

53. It follows in the first place from the preceding paragraph that the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly

---

<sup>1</sup> Dissenser er udeladt. Citaterne fra dommene er gengivet på engelsk, idet domme fra EMD ikke foreligger på dansk. Dommene fra EFD foreligger på dansk, men er på baggrund af det ovennævnte også gengivet på engelsk. Det bemærkes, at kursiveringen i citaterne er foretaget af arbejdsgruppen.

involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era. In particular, the second sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) does not prevent States from imparting through teaching or education information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable. In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications. The same is true of religious affinities if one remembers the existence of religions forming a very broad dogmatic and moral entity which has or may have answers to every question of a philosophical, cosmological or moral nature.

The second sentence of Article 2 (P1-2) implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded.

*Such an interpretation is consistent at one and the same time with the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), with Articles 8 to 10 (art. 8, art. 9, art. 10) of the Convention and with the general spirit of the Convention itself, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society.*

#### **Case of Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976**

49. Nevertheless, Article 10 para. 2 (art. 10-2) does not give the Contracting States an unlimited power of appreciation. The Court, which, with the Commission, is responsible for ensuring the observance of those States' engagements (Article 19) (art. 19), is empowered to give the final ruling on whether a "restriction" or "penalty" is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10 (art. 10). The domestic margin of appreciation thus goes hand in hand with a European supervision. Such supervision concerns both the aim of the measure challenged and its "necessity"; it covers not only the basic legislation but also the decision applying it, even one given by an independent court. In this respect, the Court refers to Article 50 (art. 50) of the Convention ("decision or ... measure taken by a legal authority or any other authority") as well as to its own case-law (Engel and others judgment of 8 June 1976, Series A no. 22, pp. 41-42, para. 100).

*The Court's supervisory functions oblige it to pay the utmost attention to the principles characterising a "democratic society". Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2), it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society". This means, amongst other things, that every "formality", "condition", "restriction" or "penalty" imposed in this sphere must be proportionate to the legitimate aim pursued.*



From another standpoint, whoever exercises his freedom of expression undertakes "duties and responsibilities" the scope of which depends on his situation and the technical means he uses. The Court cannot overlook such a person's "duties" and "responsibilities" when it enquires, as in this case, whether "restrictions" or "penalties" were conducive to the "protection of morals" which made them "necessary" in a "democratic society".

#### **Klass and Others v. Germany, judgment of 6 September 1978**

59. Both in general and in relation to the question of subsequent notification, the applicants have constantly invoked the danger of abuse as a ground for their contention that the legislation they challenge does not fulfil the requirements of Article 8 para. 2 (art. 8-2) of the Convention. While the possibility of improper action by a dishonest, negligent or over-zealous official can never be completely ruled out whatever the system, the considerations that matter for the purposes of the Court's present review are the likelihood of such action and the safeguards provided to protect against it.

The Court has examined above (at paragraphs 51 to 58) the contested legislation in the light, *inter alia*, of these considerations. The Court notes in particular that the G 10 contains various provisions designed to reduce the effect of surveillance measures to an unavoidable minimum and to ensure that the surveillance is carried out in strict accordance with the law. In the absence of any evidence or indication that the actual practice followed is otherwise, the Court must assume that in the democratic society of the Federal Republic of Germany, the relevant authorities are properly applying the legislation in issue.

The Court agrees with the Commission that some compromise between the requirements for defending democratic society and individual rights is inherent in the system of the Convention (see, *mutatis mutandis*, the judgment of 23 July 1968 in the "Belgian Linguistic" case, Series A no. 6, p. 32, para. 5). *As the Preamble to the Convention states, "Fundamental Freedoms ... are best maintained on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of the Human Rights upon which (the Contracting States) depend". In the context of Article 8 (art. 8), this means that a balance must be sought between the exercise by the individual of the right guaranteed to him under paragraph 1 (art. 8-1) and the necessity under paragraph 2 (art. 8-2) to impose secret surveillance for the protection of the democratic society as a whole.*

#### **Case of Müller and Others v. Switzerland, judgment of 24 May 1988**

32. The Court has consistently held that in Article 10 § 2 (art. 10-2) the adjective "necessary" implies the existence of a "pressing social need" (see, as the most recent authority, the Lingens judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 25, § 39). The Contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, but this goes hand in hand with a European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it, even those given by an independent court (*ibid.*). The Court is therefore empowered to give the final ruling on whether a "restriction" or "penalty" is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10 (art. 10) (*ibid.*).

In exercising its supervisory jurisdiction, the Court cannot confine itself to considering the impugned court decisions in isolation; it must look at them in the light of the case as a whole, including the paintings in question and the context in which they were exhibited. The Court

must determine whether the interference at issue was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced by the Swiss courts to justify it are "relevant and sufficient" (see the same judgment, p. 26, § 40).

33. *In this connection, the Court must reiterate that freedom of expression, as secured in paragraph 1 of Article 10 (art. 10-1), constitutes one of the essential foundations of a democratic society, indeed one of the basic conditions for its progress and for the self-fulfilment of the individual. Subject to paragraph 2 (art. 10-2), it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any section of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society"* (see the Handyside judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49). Those who create, perform, distribute or exhibit works of art contribute to the exchange of ideas and opinions which is essential for a democratic society. Hence the obligation on the State not to encroach unduly on their freedom of expression.

#### **Soering v. the United Kingdom, judgment of 7 July 1989**

87. In interpreting the Convention regard must be had to its special character as a treaty for the collective enforcement of human rights and fundamental freedoms (see the Ireland v. the United Kingdom judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 90, § 239). Thus, the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings require that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (see, inter alia, the Artico judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, p. 16, § 33). *In addition, any interpretation of the rights and freedoms guaranteed has to be consistent with "the general spirit of the Convention, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society"* (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 27, § 53).

88. Article 3 (art. 3) makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 (art. 15) in time of war or other national emergency. This absolute prohibition of torture and of inhuman or degrading treatment or punishment under the terms of the Convention shows that *Article 3 (art. 3) enshrines one of the fundamental values of the democratic societies making up the Council of Europe*. It is also to be found in similar terms in other international instruments such as the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1969 American Convention on Human Rights and is generally recognised as an internationally accepted standard.

The question remains whether the extradition of a fugitive to another State where he would be subjected or be likely to be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment would itself engage the responsibility of a Contracting State under Article 3 (art. 3). That the abhorrence of torture has such implications is recognised in Article 3 of the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which provides that "no State Party shall ... extradite a person where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture". The fact that a specialised treaty should spell out in detail a specific obligation attaching to the prohibition of torture does not mean that an essentially similar obligation is not

already inherent in the general terms of Article 3 (art. 3) of the European Convention. *It would hardly be compatible with the underlying values of the Convention, that "common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law" to which the Preamble refers, were a Contracting State knowingly to surrender a fugitive to another State where there were substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture, however heinous the crime allegedly committed.* Extradition in such circumstances, while not explicitly referred to in the brief and general wording of Article 3 (art. 3), would plainly be contrary to the spirit and intendment of the Article, and in the Court's view this inherent obligation not to extradite also extends to cases in which the fugitive would be faced in the receiving State by a real risk of exposure to inhuman or degrading treatment or punishment proscribed by that Article (art. 3).

#### **Case of Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994**

31. A significant feature of the present case is that the applicant did not make the objectionable statements himself but assisted in their dissemination in his capacity of television journalist responsible for a news programme of Danmarks Radio (see paragraphs 9 to 11 above). In assessing whether his conviction and sentence were "necessary", the Court will therefore have regard to the principles established in its case-law relating to the role of the press (as summarised in for instance the *Observer and Guardian v. the United Kingdom* judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, pp. 29-30, para. 59).

*The Court reiterates that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and that the safeguards to be afforded to the press are of particular importance (ibid.). Whilst the press must not overstep the bounds set, inter alia, in the interest of "the protection of the reputation or rights of others", it is nevertheless incumbent on it to impart information and ideas of public interest. Not only does the press have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of "public watchdog" (ibid.).* Although formulated primarily with regard to the print media, these principles doubtless apply also to the audiovisual media.

In considering the "duties and responsibilities" of a journalist, the potential impact of the medium concerned is an important factor and it is commonly acknowledged that the audiovisual media have often a much more immediate and powerful effect than the print media (see *Purcell and Others v. Ireland*, Commission's admissibility decision of 16 April 1991, application no. 15404/89, Decisions and Reports (DR) 70, p. 262). The audiovisual media have means of conveying through images meanings which the print media are not able to impart.

At the same time, the methods of objective and balanced reporting may vary considerably, depending among other things on the media in question. It is not for this Court, nor for the national courts for that matter, to substitute their own views for those of the press as to what technique of reporting should be adopted by journalists. In this context the Court recalls that Article 10 (art. 10) protects not only the substance of the ideas and information expressed, but also the form in which they are conveyed (see the *Oberschlick v. Austria* judgment of 23 May 1991, Series A no. 204, p. 25, para. 57).

(....)

35. News reporting based on interviews, whether edited or not, constitutes one of the most important means whereby the press is able to play its vital role of "public watchdog" (see, for instance, the above-mentioned Observer and Guardian judgment, pp. 29-30, para. 59). *The punishment of a journalist for assisting in the dissemination of statements made by another person in an interview would seriously hamper the contribution of the press to discussion of matters of public interest and should not be envisaged unless there are particularly strong reasons for doing so.* In this regard the Court does not accept the Government's argument that the limited nature of the fine is relevant; what matters is that the journalist was convicted.

There can be no doubt that the remarks in respect of which the Greenjackets were convicted (see paragraph 14 above) were more than insulting to members of the targeted groups and did not enjoy the protection of Article 10 (art. 10) (see, for instance, the Commission's admissibility decisions in Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands, applications nos. 8348/78 and 8406/78, DR 18, p. 187; and Künen v. Germany, application no. 12194/86, DR 56, p. 205). However, even having regard to the manner in which the applicant prepared the Greenjackets item (see paragraph 32 above), it has not been shown that, considered as a whole, the feature was such as to justify also his conviction of, and punishment for, a criminal offence under the Penal Code.

36. It is moreover undisputed that the purpose of the applicant in compiling the broadcast in question was not racist. Although he relied on this in the domestic proceedings, it does not appear from the reasoning in the relevant judgments that they took such a factor into account (see paragraphs 14, 17 and 18 above).

*37. Having regard to the foregoing, the reasons adduced in support of the applicant's conviction and sentence were not sufficient to establish convincingly that the interference thereby occasioned with the enjoyment of his right to freedom of expression was "necessary in a democratic society"; in particular the means employed were disproportionate to the aim of protecting "the reputation or rights of others". Accordingly the measures gave rise to a breach of Article 10 (art. 10) of the Convention.*

#### **Case of Loizidou v. Turkey, judgment of 23 March 1995**

75. (...) If, as contended by the respondent Government, substantive or territorial restrictions were permissible under these provisions, Contracting Parties would be free to subscribe to separate regimes of enforcement of Convention obligations depending on the scope of their acceptances. Such a system, which would enable States to qualify their consent under the optional clauses, *would not only seriously weaken the role of the Commission and Court in the discharge of their functions but would also diminish the effectiveness of the Convention as a constitutional instrument of European public order (ordre public).* Moreover, where the Convention permits States to limit their acceptance under Article 25 (art. 25), there is an express stipulation to this effect (see, in this regard, Article 6 para. 2 of Protocol No. 4 and Article 7 para. 2 of Protocol No. 7) (P4-6-2, P7-7-2).

(....)

76. The Court further notes that Article 64 (art. 64) of the Convention enables States to enter reservations when signing the Convention or when depositing their instruments of ratification. The power to make reservations under Article 64 (art. 64) is, however, a limited one, being confined to particular provisions of the Convention "to the extent that any law then in force in [the] territory [of the relevant Contracting Party] is not in conformity with the provision". In addition reservations of a general nature are prohibited.

### **Case of Vogt v. Germany, judgment of 26 September 1995**

52. The Court reiterates the basic principles laid down in its judgments concerning Article 10 (art. 10):

(i) *Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2), it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb; such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society". Freedom of expression, as enshrined in Article 10 (art. 10), is subject to a number of exceptions which, however, must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established* (see the following judgments: *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, para. 49; *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, para. 41; and *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, para. 37).

(ii) The adjective "necessary", within the meaning of Article 10 para. 2 (art. 10-2), implies the existence of a "pressing social need". *The Contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, but it goes hand in hand with a European supervision, embracing both the law and the decisions applying it, even those given by independent courts.* The Court is therefore empowered to give the final ruling on whether a "restriction" is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10 (art. 10).

(iii) The Court's task, in exercising its supervisory jurisdiction, is not to take the place of the competent national authorities but rather to review under Article 10 (art. 10) the decisions they delivered pursuant to their power of appreciation. This does not mean that the supervision is limited to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; *what the Court has to do is to look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient"* (see the *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2) judgment of 26 November 1991, Series A no. 217, p. 29, para. 50). In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 (art. 10) and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see the above-mentioned *Jersild* judgment, p. 26, para. 31).

## **United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998**

45. *Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order (see the Loizidou judgment cited above, p. 27, § 75).*

*That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights (see the Klass and Others judgment cited above, p. 28, § 59).*

*The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention (see the Soering v. the United Kingdom judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 35, § 88); it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 27, § 53, and the Soering judgment cited above, p. 34, § 87).*

*In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is “necessary in a democratic society”. The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from “democratic society”. Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it.*

The Court has identified certain provisions of the Convention as being characteristic of democratic society. *Thus in its very first judgment it held that in a “democratic society within the meaning of the Preamble and the other clauses of the Convention”, proceedings before the judiciary should be conducted in the presence of the parties and in public and that that fundamental principle was upheld in Article 6 of the Convention (see the Lawless v. Ireland judgment of 14 November 1960 (preliminary objections and questions of procedure), Series A no. 1, p. 13). In a field closer to the one concerned in the instant case, the Court has on many occasions stated, for example, that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual’s self-fulfilment (see, among other authorities, the Vogt judgment cited above, p. 25, § 52), whereas in the Mathieu-Mohin and Clerfayt judgment cited above it noted the prime importance of Article 3 of Protocol No. 1, which enshrines a characteristic principle of an effective political democracy (p. 22, § 47).*

## **Ahmed and Others v. the United Kingdom, judgment of 2 September 1998**

52. *The Court does not accept the applicants’ argument that the protection of effective democracy can only be invoked as a justification for limitations on the rights guaranteed under Article 10 in circumstances where there is a threat to the stability of the constitutional or political order. To limit this notion to that context would be to overlook both the interests served by democratic institutions such as local authorities and the need to make provision to secure their proper functioning where this is considered necessary to safeguard those interests. The Court recalls in this respect that democracy is a fundamental feature of the European public*

order. That is apparent from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights (see, mutatis mutandis, the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, pp. 21–22, § 45). For the Court this notion of effective political democracy is just as applicable to the local level as it is to the national level bearing in mind the extent of decision-making entrusted to local authorities and the proximity of the local electorate to the policies which their local politicians adopt. It also notes in this respect that the Preamble to the Council of Europe's European Charter of Local Self-Government (European Treaty Series no. 122) proclaims that "local authorities are one of the main foundations of any democratic regime".

**Case of Stankov and The United Macedonian Organisation Ilinden v. Bilgaria, judgment of 2 October 2001**

86. *Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society"* (see Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and Gerger v. Turkey [GC], no. 24919/94, § 46, 8 July 1999, unreported). Likewise, freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote (see Plattform "Ärtze für das Leben" v. Austria, judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32).

(....)

88. There is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech or on debate on questions of public interest (see, mutatis mutandis, Wingrove v. the United Kingdom, judgment of 25 November 1996, Reports 1996-V, pp. 1957-58, § 58). *One of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when those problems are irksome. Democracy thrives on freedom of expression.* From that point of view, there can be no justification for hindering a group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned (see United Communist Party of Turkey and Others, cited above, p. 27, § 57).

(....)

97. The Court reiterates, however, that the fact that a group of persons calls for autonomy or even requests secession of part of the country's territory – thus demanding fundamental

constitutional and territorial changes – cannot automatically justify a prohibition of its assemblies. *Demanding territorial changes in speeches and demonstrations does not automatically amount to a threat to the country's territorial integrity and national security. Freedom of assembly and the right to express one's views through it are among the paramount values of a democratic society. The essence of democracy is its capacity to resolve problems through open debate. Sweeping measures of a preventive nature to suppress freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities, and however illegitimate the demands made may be – do a disservice to democracy and often even endanger it. In a democratic society based on the rule of law, political ideas which challenge the existing order and whose realisation is advocated by peaceful means must be afforded a proper opportunity of expression through the exercise of the right of assembly as well as by other lawful means.*

### **Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey, judgment of 13 February 2003**

86. On the question of the relationship between democracy and the Convention, the Court has already ruled, in *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, pp. 21-22, § 45) (...) (Citeret ovenfor).

87. The Court has also confirmed on a number of occasions the primordial role played in a democratic regime by political parties enjoying the freedoms and rights enshrined in Article 11 and also in Article 10 of the Convention.

In *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, it stated that it found even more persuasive than the wording of Article 11 the fact that political parties were a form of association essential to the proper functioning of democracy (p. 17, § 25). In view of the role played by political parties, any measure taken against them affected both freedom of association and, consequently, democracy in the State concerned (p. 18, § 31).

It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena.

88. Moreover, the Court has previously noted that protection of opinions and the freedom to express them within the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedoms of assembly and association enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy (*ibid.*, pp. 20-21, §§ 42-43).

89. *The Court considers that there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976,*



Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 37). Inasmuch as their activities form part of a collective exercise of the freedom of expression, political parties are also entitled to seek the protection of Article 10 of the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 20-21, § 43).

90. For the purposes of the present case, the Court also refers to its case-law concerning the place of religion in a democratic society and a democratic State. It reiterates that, as protected by Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

91. *Moreover, in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone’s beliefs are respected* (see *Kokkinakis*, cited above, p. 18, § 33). The Court has frequently emphasised the State’s role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State’s duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State’s part to assess the legitimacy of religious beliefs (see, *mutatis mutandis*, *Cha’are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 84, ECHR 2000-VII) and that it requires the State to ensure mutual tolerance between opposing groups (see, *mutatis mutandis*, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123, ECHR 2001-XII).

92. The Court’s established case-law confirms this function of the State. *It has held that in a democratic society the State may limit the freedom to manifest a religion, for example by wearing an Islamic headscarf, if the exercise of that freedom clashes with the aim of protecting the rights and freedoms of others, public order and public safety* (see *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V).

While freedom of religion is in the first place a matter of individual conscience, it also implies freedom to manifest one’s religion alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of a religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, it does not protect every act motivated or influenced by a religion or belief (see *Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV, p. 1209, § 27).

The obligation for a teacher to observe normal working hours which, he asserts, clash with his attendance at prayers, may be compatible with the freedom of religion (see *X v. the United Kingdom*, no. 8160/78, Commission decision of 12 March 1981, Decisions and Reports (DR) 22, p. 27), as may the obligation requiring a motorcyclist to wear a crash helmet,

which in his view is incompatible with his religious duties (see X v. the United Kingdom, no. 7992/77, Commission decision of 12 July 1978, DR 14, p. 234).

(....)

96. The freedoms guaranteed by Article 11, and by Articles 9 and 10 of the Convention, cannot deprive the authorities of a State in which an association, through its activities, jeopardises that State's institutions, of the right to protect those institutions. In this connection, *the Court points out that it has previously held that some compromise between the requirements of defending democratic society and individual rights is inherent in the Convention system.* For there to be a compromise of that sort any intervention by the authorities must be in accordance with paragraph 2 of Article 11 – a matter which the Court considers below. Only when that review is complete will the Court be in a position to decide, in the light of all the circumstances of the case, whether Article 17 of the Convention should be applied (see United Communist Party of Turkey and Others, cited above, p. 18, § 32).

(...)

98. *On that point, the Court considers that a political party may promote a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds* (see Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49, ECHR 2002-II, and, mutatis mutandis, the following judgments: Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, § 97, ECHR 2001-IX, and Socialist Party and Others v. Turkey, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1256-57, §§ 46-47).

99. The possibility cannot be excluded that a political party, in pleading the rights enshrined in Article 11 and also in Articles 9 and 10 of the Convention, might attempt to derive therefrom the right to conduct what amounts in practice to activities intended to destroy the rights or freedoms set forth in the Convention and thus bring about the destruction of democracy (see Communist Party (KPD) v. Germany, no. 250/57, Commission decision of 20 July 1957, Yearbook 1, p. 222). *In view of the very clear link between the Convention and democracy (see paragraphs 86-89 above), no one must be authorised to rely on the Convention's provisions in order to weaken or destroy the ideals and values of a democratic society. Pluralism and democracy are based on a compromise that requires various concessions by individuals or groups of individuals, who must sometimes agree to limit some of the freedoms they enjoy in order to guarantee greater stability of the country as a whole* (see, mutatis mutandis, Petersen v. Germany (dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII).

In that context, the Court considers that it is not at all improbable that totalitarian movements, organised in the form of political parties, might do away with democracy, after prospering under the democratic regime, there being examples of this in modern European history.

3.2.3.2. *Domme fra EF-Domstolen, der udtaler sig om demokratibegrebet*

**Internationale Handelsgesellschaft (case 11-70), judgment of the Court of 17 December 1970**

4. (...) In fact, respect for fundamental rights forms an integral part of the general principles of law protected by the Court of Justice. The protection of such rights, whilst inspired by the *constitutional traditions common to the member states*, must be ensured within the framework of the structure and objectives of the Community (...).

**Nold (case 4-73), judgment of the Court of 14 May 1974**

13. As the court has already stated, fundamental rights form an integral part of general principles of law, the observance of which it ensures.

In safeguarding these rights the court is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the member states (...).

Similarly, *international treaties for the protection of human rights* on which member states have collaborated or of which they are signatories, can apply guidelines which should be followed within the framework of Community law.

**Hauer (case 44-79), judgment of the Court of 13 December 1979**

15. The court also emphasized in the judgment cited, and later in the judgment of 14 May 1974, Nold, (1974) ECR 491, that fundamental rights form an integral part of the general principles of the law, the observance of which it ensures, that in safeguarding those rights, the court is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the member states (...).

(...) Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the member states have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of community law. That conception was later recognized by the joint declaration of the European Parliament, The Council and the Commission of 5 April 1977, which, after recalling the case law of the court, *refers to on the one hand to the rights guaranteed by the constitutions of the member states and on the other hand to the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms of 4 November 1959* (official journal C 103, 1977, p. 1).

**Wachauf (case 5-88), judgment of the Court of 13 July 1989**

17. The Court has consistently held, in particular in its judgment of 13 December 1979 in Case 44/79 Hauer v Land Rheinland Pfalz (1979) ECR 3727, that fundamental rights form

an integral part of the general principles of the law, the observance of which is ensured by the Court. In safeguarding those rights, the Court has to look to the constitutional traditions common to the Member States (...).

(...) International treaties concerning the protection of human rights on which the Member States have collaborated or to which they have acceded can also supply guidelines to which regard should be had in the context of Community law.

18. The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, however, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.

19. (...) Community rules which, upon the expiry of the lease, had the effect of depriving the lessee, without compensation, of the fruits of his labour and of his investments in the tenanted holding would be incompatible with the requirements of *the protection of fundamental rights in the Community legal order*. *Since those requirements are also binding on the Member States when they implement Community rules, the Member States must, as far as possible, apply those rules in accordance with those requirements.*

#### **Orkem (case 374-87), judgment of the Court of 18 October 1989**

32. *It is necessary, however, to consider whether certain limitations on the Commission's powers of investigation are implied by the need to safeguard the rights of the defence which the Court has held to be a fundamental principle of the Community legal order* (judgment of 9 November 1983 in Case 322/82 Michelin v Commission (1983) ECR 3461, paragraph 7).

33. In that connection, the Court observed recently, in its judgment of 21 September 1989 in Joined Cases 46/87 and 227/88 Hoechst v Commission (( 1989 )) ECR 2859, paragraph 15, that whilst it is true that the rights of the defence must be observed in administrative procedures which may lead to the imposition of penalties, it is necessary to prevent those rights from being irremediably impaired during preliminary inquiry procedures which may be decisive in providing evidence of the unlawful nature of conduct engaged in by undertakings and for which they may be liable. Consequently, although certain rights of the defence relate only to contentious proceedings which follow the delivery of the statement of objections, other rights must be respected even during the preliminary inquiry.

34. Accordingly, whilst the Commission is entitled, in order to preserve the useful effect of Article 11(2) and (5) of Regulation No 17, to compel an undertaking to provide all necessary information concerning such facts as may be known to it and to disclose to it, if necessary, such documents relating thereto as are in its possession, even if the latter may be used to establish, against it or another undertaking, the existence of anti-competitive conduct, it may not, by means of a decision calling for information, undermine the rights of defence of the undertaking concerned.

35. Thus, the Commission may not compel an undertaking to provide it with answers which might involve an admission on its part of the existence of an infringement which it is incumbent upon the Commission to prove.

**Elliniki Radiophonia Tilérassi AE (ERT) (case C-260-89), judgment of the Court of 18 June 1991**

41. (...) it must first be pointed out that, as the Court has consistently held, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures. For that purpose the Court draws inspiration from the constitutional traditions common to the Member States and from the guidelines supplied by international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories (see, in particular, the judgment in Case C-4/73 Nold v Commission [1974] ECR 491, paragraph 13). *The European Convention on Human Rights has special significance in that respect* (see in particular Case C-222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651, paragraph 18). *It follows that, as the Court held in its judgment in Case C-5/88 Wachauf v Federal Republic of Germany [1989] ECR 2609, paragraph 19, the Community cannot accept measures which are incompatible with observance of the human rights thus recognized and guaranteed.*

42. As the Court has held (see the judgment in Joined Cases C-60 and C-61/84 Cinéthèque v Fédération Nationale des Cinémas Français [1985] ECR 2605, paragraph 25, and the judgment in Case C-12/86 Demirel v Stadt Schwaebisch Gmund [1987] ECR 3719, paragraph 28), it has no power to examine the compatibility with the European Convention on Human Rights of national rules which do not fall within the scope of Community law (...).

*(...) where such rules do fall within the scope of Community law, and reference is made to the Court for a preliminary ruling, it must provide all the criteria of interpretation needed by the national court to determine whether those rules are compatible with the fundamental rights the observance of which the Court ensures and which derive in particular from the European Convention on Human Rights.*

(...)

45. The reply to the national court must therefore be that the limitations imposed on the power of the Member States to apply the provisions referred to in Articles 66 and 56 of the Treaty on grounds of public policy, public security and public health *must be appraised in the light of the general principle of freedom of expression embodied in Article 10 of the European Convention on Human Rights.*

**Familiapress (case C-368-95), judgment of the Court of 26 of June 1997**

18. Maintenance of press diversity may constitute an overriding requirement justifying a restriction on free movement of goods. Such diversity helps to safeguard *freedom of expression, as protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which is one of the fundamental rights guaranteed by the Community le-*

*gal order* (see Case C-353/89 Commission v Netherlands [1991] ECR I-4069, paragraph 30, and Case C-148/91 Vereniging Veronica Omroep Organisatie v Commissariaat voor de Media [1993] ECR I-487, paragraph 10).

19. However, the Court has also consistently held (Cassis de Dijon, cited above; Case C-238/89 Pall [1990] ECR I-4827, paragraph 12, and Case C-470/93 Mars [1995] ECR I-1923, paragraph 15) that the provisions of national law in question must be proportionate to the objective pursued and that objective must not be capable of being achieved by measures which are less restrictive of intra-Community trade.

(....)

24. Furthermore, it is to be noted that where a Member State relies on overriding requirements to justify rules which are likely to obstruct the exercise of free movement of goods, such justification must also be interpreted *in the light of the general principles of law and in particular of fundamental rights* (see Case C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925, paragraph 43).

25. Those fundamental rights include freedom of expression, as enshrined in Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ERT, paragraph 44).

26. A prohibition on selling publications which offer the chance to take part in prize games competitions may detract from freedom of expression. Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does, however, *permit derogations from that freedom for the purposes of maintaining press diversity, in so far as they are prescribed by law and are necessary in a democratic society* (see the judgment of the European Court of Human Rights of 24 November 1993 in Informationsverein Lentia and Others v Austria Series A No 276).

#### **Karlsson (case C-292-97), judgment of the Court of 13 April 2000**

37. In addition, it should be remembered that the requirements flowing from the protection of fundamental rights in the Community legal order are also binding on Member States when they implement Community rules. Consequently, Member States must, as far as possible, apply those rules in accordance with those requirements (Case C-2/92 Bostock [1994] ECR I-955, paragraph 16).

38. *Those fundamental rights include the general principle of equality and the obligation not to discriminate*, and the Swedish court asks whether the Swedish legislation at issue is compatible therewith.

39. The second subparagraph of Article 40(3) of the Treaty, which prohibits all discrimination in the context of the common agricultural policy, is merely a specific expression of the general principle of equal treatment, which requires that comparable situations not be treated differently and different situations not be treated alike unless such treatment is objectively

justified (Case 203/86 Spain v Council [1988] ECR 4563, paragraph 25, and Case C-15/95 EARL de Kerlast [1997] ECR I-1961, paragraph 35).

(....)

45. However, it is well-established in the case-law of the Court that restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organisation of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, disproportionate and unreasonable interference undermining the very substance of those rights (Case 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609, paragraph 18).

(....)

58. As regards the restriction on the exercise of fundamental rights attributed to the fixing of milk quotas inter alia for new producers and producers who have increased production at a level lower than their production capacity, *it should be remembered that when a Member State imposes restrictions on the exercise of fundamental rights it must observe the principle of proportionality. In accordance with that principle, the restriction must not constitute, having regard to the aim pursued, disproportionate and unreasonable interference undermining the very substance of those rights* (Wachauf, paragraph 18).

#### **Connolly (case C-274-99P), judgment of the Court of 6 March 2001**

37. First, according to settled case-law, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, whose observance the Court ensures. For that purpose, the Court draws inspiration from the constitutional traditions common to the Member States and from the guidelines supplied by international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or to which they are signatories. The ECHR has special significance in that respect (see, in particular, Case C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925, paragraph 41).

38. *Those principles have, moreover, been restated in Article 6(2) of the Treaty on European Union*, which provides: 'The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.'

39. *As the Court of Human Rights has held, 'Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of [a democratic society], one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to paragraph 2 of Article 10 [of the ECHR], it is applicable not only to information or ideas that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb; such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society* (Eur. Court H. R. Handyside v United Kingdom judgment of 7 December

1976, Series A no. 24, § 49; Müller and Others judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, § 33; and Vogt v Germany judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, § 52).

40. *Freedom of expression may be subject to the limitations set out in Article 10(2) of the ECHR, in terms of which the exercise of that freedom, 'since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of their reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*

41. Those limitations must, however, be interpreted restrictively. According to the Court of Human Rights, the adjective 'necessary involves, for the purposes of Article 10(2), a 'pressing social need and, although '[t]he contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, *the interference must be 'proportionate to the legitimate aim pursued and 'the reasons adduced by the national authorities to justify it must be 'relevant and sufficient* (see, in particular, Vogt v Germany, § 52; and Wille v Liechtenstein judgment of 28 October 1999, no 28396/95, § 61 to § 63). Furthermore, any prior restriction requires particular consideration (see Wingrove v United Kingdom judgment of 25 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1957, § 58 and § 60).

42. Furthermore, the restrictions must be prescribed by legislative provisions which are worded with sufficient precision to enable interested parties to regulate their conduct, taking, if need be, appropriate advice (Eur. Court H. R. Sunday Times v United Kingdom judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, § 49).

43. *As the Court has ruled, officials and other employees of the European Communities enjoy the right of freedom of expression* (see Oyowe and Traore v Commission, paragraph 16), even in areas falling within the scope of the activities of the Community institutions. That freedom extends to the expression, orally or in writing, of opinions that dissent from or conflict with those held by the employing institution.

44. However, it is also legitimate in a democratic society to subject public servants, on account of their status, to obligations such as those contained in Articles 11 and 12 of the Staff Regulations. Such obligations are intended primarily to preserve the relationship of trust which must exist between the institution and its officials or other employees.

45. It is settled that the scope of those obligations must vary according to the nature of the duties performed by the person concerned or his place in the hierarchy (see, to that effect, Wille v Liechtenstein, § 63, and the opinion of the Commission of Human Rights in its report of 11 May 1984 in Glasenapp v Germany, Series A no. 104, § 124).

46. *In terms of Article 10(2) of the ECHR, specific restrictions on the exercise of the right of freedom of expression can, in principle, be justified by the legitimate aim of protecting the rights of others. The rights at issue here are those of the institutions that are charged with*



*the responsibility of carrying out tasks in the public interest. Citizens must be able to rely on their doing so effectively.*

(....)

51. The second paragraph of Article 17 requires permission for publication of any matter dealing with the work of the Communities. Permission may be refused only where the proposed publication is liable 'to prejudice the interests of the Communities. That eventuality, referred to in a Council regulation in restrictive terms, is a matter that falls within the scope of 'the protection of the rights of others, which, according to Article 10(2) of the ECHR as interpreted by the Court of Human Rights, is such as to justify restricting freedom of expression. Consequently, the appellant's allegations that the second paragraph of Article 17 of the Staff Regulations does not pursue a legitimate aim and that the restriction of freedom of expression is not prescribed by a legislative provision must be rejected.

52. The fact that the restriction at issue takes the form of prior permission cannot render it contrary, as such, to the fundamental right of freedom of expression, as the Court of First Instance held in paragraph 152 of the contested judgment.

53. The second paragraph of Article 17 of the Staff Regulations clearly provides that, in principle, permission is to be granted, *refusal being possible only in exceptional cases. Indeed, in so far as that provision enables institutions to refuse permission to publish, and thus potentially interfere to a serious extent with freedom of expression, one of the fundamental pillars of a democratic society*, it must be interpreted restrictively and applied in strict compliance with the requirements mentioned in paragraph 41 above. Thus, permission to publish may be refused only where publication is liable to cause serious harm to the Communities' interests.

(....)

#### 3.2.4. Dansk ret

De fælleseuropæiske værdiers betydning har vist sig konkret i forbindelse med det politiske og juridiske efterspil på baggrund af den historiske terroraktion den 11. september 2001. Opslutningen bag de europæiske – og således også danske – værdier er blevet tydeliggjort gennem politiske vedtagelser såvel i EU-systemet som i Folketinget.

Foranlediget af det nævnte terroranslag gjorde EU nu brug af det retlige instrument, Ministerrådets rammeafgørelse, der siden Amsterdamtraktaten er indført i TEU, afsnit VI, vedrørende bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Denne vedtagelsesform, der kræver enstemmighed, drejer sig om: "indbyrdes tilnærmelse af Medlemsstaternes love og administrative bestemmelser; rammeafgørelser er bindende for Medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. De indebærer ikke umiddelbar anvendelighed" (TEU art. 34, stk. 2 b).

Terrorhandlinger defineres i henhold til præamblen til den pågældende rammeafgørelse som en af de groveste overtrædelser af de principper og værdier, som udgør fundamentet for EU – og dermed også for medlemsstaterne. I præamblen står der umiddelbart oven over denne terrorismedefinition:

”(1) Den Europæiske Union bygger på de universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Den bygger på princippet om demokrati og retsstatsprincippet, der er principper, som medlemsstaterne har til fælles”.

Hvis vi nu ser nærmere på disse kriterier, kan vi genkende dem fra Amsterdamtraktatens art. 6, stk. 1, jf. ovenfor under afsnit 3.2.2. Men ikke dem alle sammen. ”Menneskets værdighed”, ”lighed” og ”solidaritet” står ikke i Amsterdamtraktaten. De står til gengæld i den under afsnit 3.2.1 nævnte præambel til EU’s charter over grundlæggende rettigheder, hvori det bl.a. hedder:

”Unionen, der er sig sin åndelige og etiske arv bevidst, bygger på de udelelige og universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet; den bygger på demokrati- og retsstatsprincippet. ...”.

I forbindelse med ændringen af straffelovens § 114, der indførte en dansk terrorisme-definition, besluttede 6 partier (Venstre, Socialdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Enhedslisten) repræsenterende 148 af Folketingets 179 medlemmer, at også præambelen til EU’s rammeafgørelse skulle optages som bilag til Retsudvalgets betænkning af 21. maj 2002. Disse partier ønskede endvidere nedfældet en række ”Præciseringer vedrørende de strafferetlige initiativer mod terrorisme”, som definerede den legitime stat. Det hedder her:

*”S, V, KF, SF, RV og EL ønsker at fremhæve, at begrebet terrorisme er defineret i forhold til den legitime stat, der bygger på de universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Den legitime stat bygger på princippet om demokrati og retsstatsprincippet. Terrorismen udgør en trussel for demokratiet, den frie udøvelse af menneskerettighederne og den økonomiske og sociale udvikling.*

(....)

*S, V, KF, SF, RV og EL ønsker ligeledes at fremhæve den begrænsning i anvendelsesområdet for § 114, som kommer til udtryk i præambelen til EU-rammeafgørelsen. Af præambelen fremgår det bl.a., at ”denne rammeafgørelse respekterer grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten. Den Europæiske Union overholder de principper, der anerkendes i artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, og som afspejles i Den Europæiske Unions charter om grundlæg-*

*gende rettigheder, særlig kapitel VI. Intet i denne rammeafgørelse kan fortolkes på en måde, som indskrænker eller er til hinder for de grundlæggende frihedsrettigheder som f.eks. strejkeret, forsamlings-, forenings- eller ytringsfrihed, herunder retten til sammen med andre at oprette fagforeninger og til at blive medlem af fagforeninger for at forsvare sine interesser og den hertil knyttede ret til at demonstrere. ...”.*

Denne udtalelse kan udlægges således, at Folketinget konfronteret med en aktualiseret terrortrussel anerkender den retsopfattelse, at et legitimt europæisk demokrati forudsætter, at menneskerettigheder på den ene side er fundamentet for selve eksistensen af et demokrati, men at demokratiet på den anden side efter omstændighederne kan indskrænkes, hvis og kun hvis det skønnes at være nødvendigt for at opretholde netop dette demokrati.

Forstået på denne måde udtrykker et betydeligt flertal i Folketinget, at der kræves en konkret proportionalitetsvurdering, herunder en afvejning om forholdet mellem mål og midler, for at ikke legitimiteten – og derved demokratiet – sættes over styr.

### **3.3. Sammenfatning**

Arbejdsgruppen har haft en indgående drøftelse af demokratibegrebet som grundlag for arbejdsgruppens overvejelser om, hvilke handlinger eller hvilken adfærd der må betragtes som demokratifjendtlig.

På baggrund af professor Henning Kochs udredning af demokratibegrebet og gennemgangen af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og EF-Domstolen (EFD) finder arbejdsgruppen at kunne lægge til grund, at et demokratisk samfund er karakteriseret ved først og fremmest at bekende sig til grundlæggende menneskerettigheder, således som de er fastlagt i f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1950.

Arbejdsgruppen kan som eksempler nævne EMD-dommen Refah Partisi and Others v. Tyrkiet fra februar 2003 og dommen Connolly fra EFD fra marts 2001. Det er et grundlæggende træk ved disse domme, at de er udtryk for disse internationale domstoles opfattelse af og tilslutning til demokratiet og de værdier, der normalt forbindes hermed.

Menneskerettighederne kan dog ikke stå alene i forsøget på at definere begrebet demokrati. Efter arbejdsgruppens opfattelse hører til definitionen også andre principper og rettigheder. Arbejdsgruppen kan her henvise til de overvejelser, som er indeholdt i Retsudvalgets betænkning af 21. maj 2002 gennemgået ovenfor på side 34-35. Således må værdier som menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder alle være centrale for forståelsen af, hvad et demokrati indeholder.

Arbejdsgruppen finder, at handlinger og ytringer, der modvirker disse grundlæggende demokratiske værdinormer, i deres udgangspunkt er adfærd, som principielt ville kunne karakteriseres som demokratifjendtlig.

## 4. Gældende ret

I det følgende foretages en hovedpunktsgennemgang af udlændingelovens regler om afvisning, udelukkelse, udvisning samt inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse. Der redegøres ligeledes for enkelte relevante dele af straffelovens regler, herunder om bestemmelserne om medvirken og forsøg.

Arbejdsgruppen er i kommissoriet blevet bedt om at overveje muligheden for at indføre regler, der begrænser adgangen her til landet for visse udlændinge, hvorfor fokus i dette kapitel er på reglerne om afvisning, udelukkelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse. Udvisningsreglerne gennemgås ligeledes i hovedtræk, idet der henvises hertil i reglerne om udelukkelse fra opholdstilladelse.

Endvidere fremgår det af kommissoriet, at eventuelle nye regler som følge af Danmarks internationale forpligtelser ikke skal gælde for flygtninge og familiesammenførte. Kapitlet vedrører derfor ikke regler, der alene er relevante for flygtninge og familiesammenførte.

Hensigten med kapitlet er at afspejle, hvilke situationer der allerede i dag vil være reguleret af de gældende regler, og samtidig at give et overblik over, hvilke situationer der eventuelt ikke er reguleret.

### 4.1. Afvisningsreglerne

#### 4.1.1. Indledning

En udlænding kan i visse situationer afvises og dermed nægtes indrejse og ophold i Danmark.

En afvisning indebærer, at den pågældende udlænding ikke får behandlet en eventuel ansøgning om opholdstilladelse i Danmark.

#### 4.1.2. Afvisningsreglerne i udlændingelovens kapitel 5

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, kan der under visse nærmere betingelser ske afvisning af udlændinge, der ikke har opholdstilladelse her i landet, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl her i landet, når de pågældende indrejser fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Der kan ske afvisning af de nævnte udlændinge i følgende tilfælde:

- 1) Hvis udlændingen har indrejseforbud og ikke har fået visum til indrejse.

- 2) Hvis udlændingen ikke opfylder de sædvanlige krav om gyldig rejsellegitimation og eventuelt visum (for nordiske statsborgere gælder dette dog kun, hvis de pågældende indrejser fra et ikke-nordisk land).
- 3) Hvis der er grund til at antage, at udlændingen efter indrejsen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse (gælder ikke for udlændinge omfattet af EU-reglerne).
- 4) Hvis udlændingen ikke kan forevise dokumentation for opholdets formål og nærmere omstændigheder (gælder ikke for udlændinge omfattet af EU-reglerne).
- 5) Hvis udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold (gælder ikke for udlændinge omfattet af EU-reglerne).
- 6) Hvis udlændingen ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, og er indberettet til Schengen-informationssystemet (SIS).
- 7) Hvis andre hensyn til Schengen-landenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Som det fremgår af ovennævnte, er der tale om en fakultativ bestemmelse. Hvis der derimod er tale om statsborgere fra lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller EU, skal der i de ovennævnte situationer træffes afgørelse om afvisning ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, jf. udlændingelovens § 28, stk. 2, medmindre de pågældende udlændinge har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark, jf. udlændingelovens § 28, stk. 6.

Udlændingelovens § 28, stk. 3, regulerer passage af Schengenlandenes indre grænser. Efter bestemmelsen kan udlændinge, der ikke har opholdstilladelse her i landet, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl her i landet, således afvises ved indrejsen fra et andet Schengenland efter bestemmelserne i § 28, stk. 1. En nordisk statsborger kan dog kun afvises efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 2, hvis den pågældende indrejser fra et ikke-nordisk land.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 8, kan en udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, afvises, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed. Hvis udlændingen har fast bopæl og dermed ikke kan afvises efter bestemmelsen i § 28, stk. 8, kan den pågældende i stedet udvises i medfør af udlændingelovens § 25. Se nærmere om bestemmelsen i udlændingelovens § 25 nedenfor i afsnit 4.3.5.

Afvisning træffes normalt i forbindelse med indrejsen. Afvisning efter § 28, stk. 1-4, kan dog ske i op til tre måneder efter indrejsen. Hvis en udlænding f.eks. er indrejst i landet uden tilladelse, vil vedkommende alene kunne afvises efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 2, i op til tre måneder. Herefter vil udlændingen i stedet kunne udvises på grund af ulovligt ophold i medfør af udlændingelovens § 25 b.

#### *4.1.3. Afvisning af asylansøgere*

Det fremgår af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 2. pkt., at afvisning af asylansøgere kun må ske til såkaldte sikre tredjelande, dvs. lande, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure.

Bestemmelsen i § 48 a, stk. 1, 2. pkt., indebærer, at vurderingen af, om et land kan anses for et sikkert tredjeland, afgøres på grundlag af en generel vurdering af forholdene i det pågældende land. Det betyder, at der ikke skal foretages en individuel vurdering af den enkelte asylansøgers forhold ved afvisning til sikre tredjelande. Der kan ikke ske afvisning efter bestemmelsen af en asylansøger til dennes hjemland.

Udsendelse må ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. pkt. Vurderingen af, om der foreligger en sådan risiko, skal foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende tredjelandets overholdelse af principperne i bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), dennes 6. tillægsprotokol og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Der skal således ikke foretages en individuel vurdering af den enkelte asylansøgers forhold.

Integrationsministeriet foretager – efter inddragelse af Udlændingetjenesten – vurderingen af, om et land kan anses som sikkert tredjeland i relation til bl.a. afvisning af asylansøgere efter § 48 a. Vurderingen foretages bl.a. på baggrund af oplysninger om det pågældende lands asylprocedurer, herunder oplysninger indhentet via UNHCR.

#### *4.1.4. Kompetence*

Afgørelser om afvisning ved indrejsen efter udlændingelovens § 28, stk. 1-4, træffes af politiet, hvorimod afgørelser om afvisning efter indrejsen træffes af Udlændingetjenesten. For begge tilfælde gælder, at afgørelsen kan påklages til Integrationsministeriet. Klage har ikke opsættende virkning.

Afgørelser om afvisning af asylansøgere, jf. § 48 a, træffes af Udlændingetjenesten med klageadgang til Integrationsministeriet. Klage har ikke opsættende virkning.

## 4.2. Udelukkelsesreglerne

### 4.2.1. Indledning

Tilstedeværelsen her i landet af udlændinge, der har begået visse former for alvorligere kriminalitet, er uønskelig. Det gælder som udgangspunkt tillige, selv om de pågældende har behov for beskyttelse.

På den baggrund er der i udlændingelovens § 10 fastsat nærmere regler om udelukkelse fra opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding har begået alvorligere kriminalitet m.v. Synspunktet om, at visse personer ikke fortjener beskyttelse, afspejles tillige i FN's flygtningekonvention af 28. juli 1951, der i artikel 1 F indeholder nærmere bestemmelser om udelukkelse fra flygtningestatus bl.a. som følge af kriminalitet.

Det bemærkes, at en udlænding, der udelukkes fra opholdstilladelse, ikke i alle tilfælde kan udsendes tvangsmæssigt af landet. Denne begrænsning – forbuddet mod refoulement – følger bl.a. af Danmarks internationale forpligtelser om forbud mod udsendelse til tortur m.v. Se nærmere herom nedenfor i afsnit 4.7.

### 4.2.2. Udelukkelsespligt

Efter udlændingelovens § 10, stk. 1, kan en udlænding ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6 (udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne), § 7 (asyl), § 8 (kvoteflygtninge), og §§ 9-9 f (familiesammenførte, arbejdstagere, studerende m.v.), hvis

- 1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed,
- 2) udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed eller
- 3) udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Hensynet til statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder), men formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning. Se nærmere herom i afsnit 4.3.5 om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Vurderingen af, om en udlænding udgør en fare for statens sikkerhed, foretages efter § 45 b, stk. 1, af integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren, og denne vurdering skal af udlændingemyndighederne lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Bestemmelsen om udelukkelse fra opholdstilladelse, hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. udlændingelovens § 10,

stk. 1, nr. 2, omfatter bl.a. tilfælde, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, jf. afsnit 4.3.5, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Endvidere omfatter bestemmelsen tilskyndelse til anvendelse af biologiske, kemiske eller nukleare våben eller kampstoffer.

Også tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, vil kunne være omfattet af bestemmelsen, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Som eksempler på sådanne situationer fremgår følgende af besvarelse af 21. marts 2002 af spørgsmål nr. 14 stillet af Folketingets Retsudvalg til integrationsministeren den 8. februar 2002 (L 32 – bilag 12):

”Som eksempel på en sådan situation kan nævnes, at en udlænding deltager i, planlægger, forbereder eller udfører en aktion rettet mod et nærtstående land, som får eller kunne få konsekvenser for den danske offentlige orden, sikkerhed eller sundhed – f.eks. en terroraktion mod et atomkraftværk i Sverige eller Tyskland.

Som et andet eksempel kan nævnes, at en udlænding deltager i, planlægger, forbereder eller udfører terrorhandlinger mod et andet NATO-land, som resulterer eller kunne resultere i, at NATO-landene bringer bestemmelsen om, at et angreb mod et NATO-land er et angreb mod alle NATO-lande, i anvendelse. Derved vil terrorhandlingen kunne udgøre en mere indirekte trussel mod Danmark, hvis Danmark vedbliver at yde beskyttelse til udlændingen.”

Efter artikel 1 F i FN's flygtningekonvention finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse på personer, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende har begået forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden. Endvidere er en person ikke omfattet af FN's flygtningekonvention, hvis den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, før vedkommende søgte asyl. Der kan f.eks. være tale om en alvorlig ikke-politisk forbrydelse, hvis den pågældende har deltaget i terrorhandlinger i form af flykapring, drab eller lemlæstelse. Sådanne forbrydelser kan være politisk motiverede, men betydningen af personens eventuelle politiske motiver til forbrydelsen afsvækkes i forhold til forbrydelsens alvor. Således kan meget alvorlige forbrydelser – uanset deres politiske formål – medføre udelukkelse fra beskyttelse efter FN's flygtningekonvention.

Henvisningen til FN's flygtningekonvention i udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsstatus), betyder, at udelukkelsesbestemmelsen i artikel 1 F er inkorporeret i dansk ret. Udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, giver herudover en klar hjemmel til at nægte opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6 og §§ 9-9 f, hvis udlændingen må anses for omfattet af udelukkelsesgrundene i artikel 1 F i FN's flygtningekonvention.

Udelukkelse fra opholdstilladelse af de grunde, der er nævnt i udlændingelovens § 10, stk. 1, gælder undtagelsesfrit. Der er således ikke mulighed for at fravige bestemmelsen på grund af særlige individuelle forhold.



#### 4.2.3. Udelukkelsesmulighed

Efter udlændingelovens § 10, stk. 2, kan en udlænding – uden for de i § 10, stk. 1, nævnte tilfælde – ikke, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, gives opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 6-9 f, hvis

- 1) udlændingen uden for landet er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning efter §§ 22, 23 eller 24, såfremt pådømmelsen var sket her i landet,
- 2) der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning efter §§ 22, 23 eller 24,
- 3) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter reglerne i kapitel 4,
- 4) udlændingen ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, og er indberettet til Schengeninformationssystemet som uønsket i medfør af Schengenkonventionen, eller
- 5) udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at ville frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

Særligt vedrørende forholdet mellem adgangen til udvisning og muligheden for udelukkelse fra opholdstilladelse bemærkes, at der i udlændingelovens kapitel 4 (§§ 22-27 a) er fastsat nærmere regler om udvisning af udlændinge, der idømmes straf for en lovovertrædelse her i landet eller af andre grunde kan udvises. Udvisning kan ske administrativt eller ved dom.

Udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24 afhænger af den idømte frihedsstrafs længde og karakter og varigheden af samt grundlaget for udlændingens ophold her i landet. Hertil kommer, at der efter udlændingelovens § 22, nr. 4-7, gælder en særlig udvisningsadgang ved en række straffelovsdelikter uanset længden af opholdet og varigheden af den idømte frihedsstraf. Idømmes udlændingen alene en bøde, kan der ikke ske udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24. Efter særreglen i udlændingelovens § 25 c (om udvisning af udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere) kan der imidlertid ske udvisning alene ved idømmelse af bødestraf for en række nærmere angivne straffelovsovertrædelser, jf. nedenfor.

Det bemærkes, at det efter bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, er tilstrækkeligt, at der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24. Udlændingen skal således ikke nødvendigvis være dømt for det pågældende forhold.

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

Efter udlændingelovens kapitel 4 kan en udlænding endvidere udvises administrativt, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. udlændingelovens § 25. Se nærmere herom i afsnit 4.3.5.

Hertil kommer en særlig administrativ udvisningsadgang i visse nærmere angivne tilfælde, såfremt udlændingen ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, jf. udlændingelovens § 25 a. Endvidere kan en udlænding, der opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse, udvises administrativt, jf. udlændingelovens § 25 b.

Endelig kan en udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder, jf. udlændingelovens § 9 f, udvises, hvis den pågældende er idømt straf for bl.a. overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod statens sikkerhed, straffelovens § 136 om offentlig tilskyndelse til forbrydelser, straffelovens § 140 om forhånelse af et lovligt bestående religionssamfund, straffelovens § 266 om fremsættelse af trusler samt den såkaldte racismebestemmelse i straffelovens § 266 b, jf. udlændingelovens § 25 c. Udvisning efter denne bestemmelse sker ved dom, jf. udlændingelovens § 49.

Se nærmere om udvisningsreglerne i afsnit 4.3.

Sammenfattende kan det anføres, at hvis udlændingen kunne udvises, såfremt kriminaliteten begået i udlandet var pådømt her i landet, udelukkes den pågældende fra opholdstilladelse, medmindre der foreligger særlige grunde.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 3 og 4, kan der alene i visse tilfælde – og eventuelt efter en vis karenstid – gives opholdstilladelse til udlændinge, der har indrejseforbud som følge af, at de pågældende er udvist af landet.

#### *4.2.4. Særlige grunde*

Ved afgørelser efter udlændingelovens § 10, stk. 2-4, skal der tages højde for, om sådanne særlige forhold gør sig gældende, at der alligevel skal gives opholdstilladelse. Der kan i den forbindelse henvises til de særlige forhold, der er opregnet i udlændingelovens § 26, stk. 1.

Der skal således foretages en afvejning mellem de i udlændingelovens § 10, stk. 2-4, nævnte forhold, som taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at ansøgningen om opholdstilladelse imødekommes.

Henvisningen til udlændingelovens § 26, stk. 1, indebærer, at der skal tages hensyn til, om udelukkelse fra opholdstilladelse må antages at virke særlig belastende, bl.a. på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund eller herboende personer.

#### 4.2.5. *Kompetence*

Afgørelser efter udlændingelovens § 10 træffes af udlændingemyndighederne, dvs. i 1. instans Udlændingesservice og Statsforvaltningen (for så vidt angår sager vedrørende personer omfattet af EU-reglerne), og i 2. instans Integrationsministeriet, Flygtningenævnet (asylsager) og Udlændingesservice (sager vedrørende personer omfattet af EU-reglerne).

I asylsager påklages afgørelsen automatisk til Flygtningenævnet, og påklage har opsættende virkning.

I sager vedrørende personer omfattet af EU-reglerne har påklage til Udlændingesservice opsættende virkning, hvor dette sker inden 7 dage efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

For de resterende typer af sager har påklage til Integrationsministeriet ikke opsættende virkning, medmindre den pågældende er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet eller hidtil har haft opholdstilladelse her i landet, og hvis påklage sker inden 7 dage efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

### 4.3. **Udvisningsreglerne**

#### 4.3.1. *Indledning*

Ved udvisning i udlændingelovens forstand forstås en afgørelse, der indebærer, at en udlændings ret til at opholde sig her i landet bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode (indrejseforbud).

En udlænding kan udvises af hensyn til statens sikkerhed, som følge af visse ordensmæssige hensyn og på grund af ulovligt ophold eller arbejde. En udlænding kan endvidere udvises på grund af strafbart forhold.

#### 4.3.2. *Trappestimodellen*

Udvisning på grund af kriminalitet er i vidt omfang bygget op efter en såkaldt trappestimodel, hvorefter betingelserne for udvisning skærpes i takt med varigheden af udlændingens opholdstid i Danmark. Jo længere en udlænding har været her i landet, jo grovere kriminalitet skal der til, før den pågældende kan udvises.

Det fremgår af udlændingelovens § 22, at en udlænding, der har været lovligt her i landet i mere end 9 år, og en flygtning, der har været lovligt her i landet i mere end 8 år, kan udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 4 år (nr. 1), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år (nr. 2) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 3).

Efter udlændingelovens § 23 kan en udlænding, der har været lovligt her i landet i mere end 5 år, udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år (nr. 1), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 1 år (nr. 2) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 1 år og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 3).

For udlændinge med kortere tids lovligt ophold i Danmark kan betinget eller ubetinget frihedsstraf generelt danne grundlag for udvisning, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

#### 4.3.3. Særlige udvisningsregler

Trappestigemodellen er gennem de senere år blevet suppleret af regler, der udvider udvisningsadgangen i tilfælde af dom for visse alvorlige kriminalitetsformer, heriblandt forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v. Det har i disse tilfælde ikke på samme måde betydning, hvor længe udlændingen har opholdt sig her i landet, eller om udlændingen har opholdstilladelse som flygtning.

Udlændingelovens § 22, nr. 4-7, omfatter følgende:

- Forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. (straffelovens kapitel 12 og 13),
- vold m.v. mod tjenestemand (straffelovens § 119, stk. 1 og 2),
- trussel om vold m.m. over for vidner (straffelovens § 123),
- menneskesmugling (straffelovens § 125 a og udlændingelovens § 59, stk. 7),
- brandstiftelse (straffelovens §§ 180 og 181),
- sprængning m.v. (straffelovens § 183, stk. 1 og 2),
- fly- og skibskapring (straffelovens § 183 a),
- forstyrrelse af trafiksikkerheden og omfattende driftsforstyrrelse af offentlig postbesørgelse, telegraf- eller telefonanlæg, radio- eller fjernsynsanlæg, vand-, gas- og varmeanlæg m.m. (straffelovens § 184, stk. 1, og § 193, stk. 1),
- fare for andres liv eller sundhed ved forgiftning af drikkevand m.v. (straffelovens § 186, stk. 1, og § 187, stk. 1),
- narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet (straffelovens § 191 og § 290 samt lov om euforiserende stoffer),
- besiddelse m.v. af særlige farlige våben og eksplosivstoffer (straffelovens § 192 a),
- forbrydelser mod kønssædeligheden, herunder incest og voldtægt (straffelovens § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, § 224 og § 225, jf. § 216 og § 222),
- børnepornografi (straffelovens § 230 og § 235),
- manddrab (straffelovens § 237),
- grov vold (straffelovens § 245 og § 246),
- omskæring af kvinder (straffelovens § 245 a),
- hensættelse af en anden i hjælpeløs tilstand (straffelovens § 250),
- nærliggende fare for andres liv eller førlighed (straffelovens § 251, stk. 1),
- smitte med livstruende sygdom (straffelovens § 252, stk. 2),
- ulovlig tvang og trusler i forbindelse med indgåelse af ægteskaber (straffelovens § 260 og § 266),
- grov frihedsberøvelse (straffelovens § 261, stk. 2),

- menneskehandel (straffelovens § 262 a),
- grove berigelsesforbrydelser, herunder tyveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed samt røveri (straffelovens § 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288 og § 290, stk. 2),
- overtrædelse af særlig grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen (straffelovens § 289) samt
- groft hærværk (straffelovens § 291, stk. 2).

Angivelsen af de nævnte straffelovsbestemmelser betyder, at der uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og uanset, om udlændingen har opholdstilladelse som flygtning, kan ske udvisning, såfremt den pågældende efter en af de nævnte bestemmelser idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført ubetinget frihedsstraf.

#### *4.3.4. Forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v.*

En udlænding kan som nævnt ovenfor udvises, hvis den pågældende efter bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed m.v.) idømmes ubetinget frihedsstraf. Med frihedsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring.

Omfattet af straffelovens kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste myndigheder m.v.) er bl.a. straffelovens §§ 114-114 e om terrorisme.

Terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114, stk. 1, omfatter personer, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer, begår en af flere nærmere angivne grove forbrydelser, herunder manddrab, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser, brandstiftelse og besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer.

Om reglerne i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om straffelovens § 114, henvises til afsnit 4.9.

Ved en afgørelse om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, bl.a. på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund eller herboende personer, jf. udlændingelovens § 26.

Ved udvisning i medfør af den særlige udvisningsadgang skal de nævnte hensyn tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke kan finde sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Om der foreligger sådanne særlige forhold, at der ikke skal ske udvisning, afhænger af en konkret proportionalitetsafvejning af på den ene side arten og grovheden af de forhold, der

begrunder udvisningen, og på den anden side styrken af de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte hensyn.

Udvisning vil dog aldrig kunne finde sted, hvis det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om hensynet til familiens enhed. Se nærmere om reglerne i § 26 og EMRK artikel 8 i afsnit 4.8.

#### *4.3.5. Administrativ udvisning i medfør af udlændingelovens § 25*

Efter udlændingelovens § 25 kan en udlænding udvises, hvis

- 1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller
- 2) udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001) om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) blev udlændingelovens § 25 ændret til dens nuværende formulering.

Bestemmelsen i § 25, nr. 1, indebærer en mindre snæver affattelse af adgangen til udvisning af hensyn til statens sikkerhed end den hidtidige § 25, som var indsat i loven ved dens oprindelige tilblivelse i 1983. Efter den tidligere bestemmelse i § 25 kunne en udlænding udvises, hvis udvisningen var påkrævet af hensyn til statens sikkerhed. Også i praksis var den tidligere § 25 givet et meget snævert anvendelsesområde.

Den ved lov nr. 362 indførte formulering af § 25, nr. 1, giver hjemmel til at udvise en udlænding, hvis "denne må anses for en fare for statens sikkerhed".

Om forståelsen af begrebet "statens sikkerhed" fremgår følgende af bemærkningerne til § 25 (L 32 af 13. december 2001):

"Det fremgår af forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse i udlændingeloven af 1983 (betænkning nr. 968/1982, side 164-165), at hensynet til statens sikkerhed især omfatter de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder), men at formuleringen ikke udelukker, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at det i folkeretten, herunder menneskerettighedskonventionerne, er almindeligt anerkendt, at hensynet til statens sikkerhed kan begrunde udvisning af en udlænding, og at en sådan regel må anses som en nødvendig bestanddel af landenes beredskabsforanstaltninger bl.a. til imødegåelse af international terroristvirksomhed.

(....)

Begrebet statens sikkerhed skal fortsat forstås i overensstemmelse med det i betænkning nr. 968/1982 anførte."

Vurderingen af, om en udlænding er til fare for statens sikkerhed, foretages af Politiets Efterretningstjeneste (PET). PET vil i overensstemmelse med sine arbejdsopgaver naturligt være beskæftiget med at efterforske sager også vedrørende udlændinge. Der kan være tale om, at der ved efterforskningen træffes forskellige præventive foranstaltninger, at der indhentes retskendelser eller gennemføres forskellige former for overvågning. Grundlaget for PET's aktiviteter ved en sådan efterforskning vil være en vurdering fra efterretningstjenestens side af, at der er rimelig grund til at undersøge, om den pågældende udlænding udgør eller kan komme til at udgøre en fare for statens sikkerhed.

Ikke alle udlændinge, som PET måtte have indledt en efterforskning imod, vil falde inden for rammerne af § 25, nr. 1, om, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Der skal således konkret være tale om en mere kvalificeret fare, før end dette må anses. Om begrebet fare kan i øvrigt henvises til bl.a. kapitel 4 i Politikommissionens Betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning.

Afgørelser efter § 25, nr. 1, skal træffes på baggrund af den vurdering, som tilvejebringes i overensstemmelse med § 45 b. Se nærmere herom i afsnit 4.6.

På grund af den følsomme karakter, som sager efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har, og som ligger til grund for den ordning, der er etableret i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, gives der ikke offentligt nærmere oplysninger om disse sager. Dette har integrationsministeren (og den tidligere integrationsminister) ved flere lejligheder udtalt. Der henvises i den forbindelse til besvarelsen af 23. juli 2004 af spørgsmål nr. S 4555 stillet af Folketingsmedlem Peter Skaarup (DF) den 28. juni 2004 til den tidligere integrationsminister, hvor bl.a. følgende fremgår:

"De særlige hensyn, der må iagttages som følge af den følsomme karakter, som sager efter udlændingelovens § 25, nr. 1, har, og som ligger til grund for den ordning, der er etableret i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, taler efter regeringens opfattelse for, at der ikke offentligt gives nærmere oplysninger om disse sager. Som det tidligere er oplyst over for Folketinget, finder regeringen imidlertid, at det kan være naturligt – under fortrolige former – at holde Folketinget orienteret om udviklingen på området. Justitsministeren har tilkendegivet over for mig, at en sådan orientering naturligt bør ske i Folketingets udvalg vedrørende efterretningstjenesterne. Justitsministeren har samtidig oplyst, at der er etableret en ordning, hvorefter orienteringen gives til det pågældende udvalg."

Bestemmelsen i § 25, nr. 2, giver hjemmel til at udvise en udlænding, hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Om begreberne orden og sikkerhed, se Politikommissionens Betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning, afsnit 4.4.2.

Der er i udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, hjemmel til at udvise en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, hvis hensynet til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Bestemmelsen finder alene anvendelse over for udlændinge, der har opholdt sig her i landet i kort tid. I praksis anvendes bestemmelsen bl.a. til at udvise udlændinge, der er internationalt kendt, og som frygtes at ville være til ulempe eller forstyrre andre på grund af deres aktiviteter, f.eks. i forbindelse med en større demonstrati-

on. Udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, giver ikke hjemmel til at udvise en udlænding, som må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed – uden dog at kunne anses for en fare for statens sikkerhed – hvis udlændingen har opholdt sig lovligt her i landet i mere end 6 måneder.

Udlændingelovens § 25, nr. 2, giver imidlertid hjemmel til at udvise en udlænding i sådanne tilfælde. Bestemmelsen gælder alle udlændinge uanset opholdsgrundlag, og uanset hvor længe de har opholdt sig her i landet, og den forudsættes f.eks. anvendt, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed.

Bestemmelsen kan endvidere anvendes over for en udlænding, der må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed eller sikkerhed, f.eks. ved at tilskynde til anvendelsen af biologiske, kemiske eller nukleare våben eller kampstoffer. Også tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, kan være omfattet af bestemmelsen, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Om muligheden for indsigt i praksis vedrørende § 25, nr. 2, kan henvises til følgende fra besvarelsen af spørgsmål nr. S 4555:

”De særlige hensyn, der må iagttages i udlændingelovens § 25, nr. 1, og som ligger til grund for den ordning, der er etableret i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, foreligger ikke i sager om udlændinge, der er udvist under henvisning til, at de pågældende må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. udlændingelovens § 25, nr. 2. Udlændingestyrelsen erindrer dog ikke, at der er udvist udlændinge efter bestemmelsen.”

Udlændingetjenesten har oplyst, at der fortsat ikke er erindring om praksis efter udlændingelovens § 25, nr. 2.

#### *4.3.6. Særligt om religiøse forkyndere*

For udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere, missionærer og udlændinge, der skal virke inden for et religiøst ordenssamfund, findes der en særlig regel om inddragelse af opholdstilladelse, der supplerer de gældende udvisningsregler.

Det betyder, at en udlænding, der har opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v., kan få inddraget sin opholdstilladelse, selv om den pågældende alene er idømt bødestraf for overtrædelse af en række af straffelovens bestemmelser, herunder § 136 om offentlig tilskyndelse til forbrydelser, § 140 om forhånelser af et lovligt bestående religionssamfund, § 266 om fremsættelse af trusler og den såkaldte racismebestemmelse i § 266 b.

En sådan dom vil være til hinder for, at udlændingen på ny kan få opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v., idet udlændingen må antages at ville udgøre en trussel mod den offentlige trykthed, orden m.v., men dommen og den efterfølgende inddragelse af opholdstilladelse



som religiøs forkynder vil derimod ikke være til hinder for, at den pågældende får opholdstilladelse på andet grundlag, f.eks. som studerende eller som arbejdstager.

Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse anbefalede på den baggrund i deres rapport fra november 2005, at der indførtes særlige udvisningsregler for religiøse forkyndere, således at religiøse forkyndere, der får inddraget deres opholdstilladelse i medfør af de særlige bestemmelser herom, tillige udvises med et indrejseforbud, jf. anbefaling nr. 37.

Som opfølgning på anbefaling nr. 37 blev der med lov nr. 429 af 10. maj 2006 indført en bestemmelse, hvorefter en udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v., jf. udlændingelovens § 9 f, vil kunne udvises, hvis den pågældende idømmes straf – herunder bødestraf – for overtrædelse af de nævnte straffelovsbestemmelser, jf. udlændingelovens § 25 c.

Bestemmelsen betyder, at med hensyn til religiøse forkyndere vil også bødestraf være til hinder for at opnå ny opholdstilladelse på andet grundlag, så længe det i forbindelse med udvisningen fastsatte indrejseforbud gælder.

#### *4.3.7. Kompetence*

Afgørelser om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 eller § 25 c eller afgørelser om betinget udvisning efter udlændingelovens § 24 b træffes af domstolene, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1. Hvis en udlænding bliver dømt for et strafbart forhold, skal retten – hvis anklagemyndigheden efter indhentet udtalelse fra udlændingemyndighederne har nedlagt påstand herom – i forbindelse med dommen tage stilling til, om udlændingen tillige skal udvises på grund af den begåede kriminalitet og i bekræftende fald, hvilken varighed indrejseforbuddet skal have.

Afgørelser om udvisning efter § 25 træffes af Udlændingetjenesten med klageadgang til Integrationsministeriet. Ved Udlændingetjenestens afgørelse fastsættes udrejsefristen til straks, og påklage til ministeriet har ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Afgørelser om udvisning efter § 25 kan således fuldbyrdes umiddelbart gennem udsendelse af landet.

Afgørelse om udvisning på grund af ulovligt ophold, jf. udlændingelovens § 25 b, træffes af Udlændingetjenesten med klageadgang til Integrationsministeriet. Det samme gælder udvisning efter udlændingelovens § 25 a om udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mindre end 6 måneder. Påklage til ministeriet har ikke opsættende virkning, medmindre den pågældende enten er omfattet af EU-reglerne, eller er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet eller hidtil har haft opholdstilladelse her i landet, og hvis påklage sker inden 7 dage efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

#### **4.4. Indrejseforbud**

En beslutning om udvisning betyder, at udlændingens hidtidige opholdsgrundlag bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode (indrejseforbud), jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 2, meddeles indrejseforbuddet ved udvisning ved dom på grund af strafbart forhold, jf. udlændingelovens §§ 22-24, for 3 år ved frihedsstraf af ikke over 3 måneder (nr. 1), for 5 år ved frihedsstraf af mere end 3 måneder, men ikke over 1 år (nr. 2), for 10 år ved fængselsstraf af mere end 1 år, men ikke over 2 år (nr. 3), for bestandig ved frihedsstraf af mere end 1 år og 6 måneder, men ikke over 2 år, medmindre der alene findes grundlag for at meddele indrejseforbud for 10 år (nr. 4), og for bestandig ved fængselsstraf af mere end 2 år (nr. 5). Indrejseforbud ved udvisning efter de særlige udvisningsregler i udlændingelovens §§ 22, stk. 4-7, og ved udvisning ved dom af en udlænding, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, meddeles dog for mindst 5 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3.

Ved udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. § 25, meddeles indrejseforbud for bestandig. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter §§ 25 a og 25 b meddeles for 1 år, og indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 25 c meddeles for 3 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4.

#### **4.5. Inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse**

##### *4.5.1. Indledning*

En opholdstilladelse kan i visse situationer inddrages. En afgørelse om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse medfører, at opholdstilladelsen ophører, og at udlændingen mister sit opholdsgrundlag i Danmark.

##### *4.5.2. Inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser*

En opholdstilladelse meddeles tidsbegrænset for 1-3 år ad gangen med mulighed for varigt ophold (bl.a. ved asyl og familiesammenføring) eller med henblik på midlertidigt ophold (bl.a. ved opholdstilladelse som studerende og som arbejdstager). En opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold forlænges, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2. En opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold kan forlænges, hvis betingelserne for meddelelse af tilladelsen fortsat er til stede.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, og forholdene, der

har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 og 8.

Derudover findes der i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 2-8, en række yderligere inddragelsesbestemmelser om bl.a. inddragelse på grund af manglende opfyldelse af de løbende betingelser i udlændingeloven, herunder manglende opfyldelse af betingelserne om selvforsørgelse og manglende opfyldelse af boligkravet i sager om familiesammenføring.

Det fremgår af udlændingelovens § 19, stk. 7, 1. pkt., at udlændingelovens § 26, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelser. Der skal således ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse tages hensyn til, om inddragelsen må antages at virke særligt belastende på grund af udlændingens personlige forhold, herunder f.eks. den pågældendes tilknytning til herboende nære familiemedlemmer.

#### *4.5.3. Inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser*

Efter udlændingelovens § 19, stk. 2, kan såvel tidsbegrænsede som tidsubegrænsede opholdstilladelser inddrages,

- 1) når udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig,
- 2) når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 1, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse, eller
- 3) når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.

Af bemærkningerne til § 19, stk. 2, nr. 2 og 3, fremgår, at bestemmelserne giver hjemmel til at inddrage en opholdstilladelse dels i de tilfælde, hvor det efterfølgende konstateres, at der på tidspunktet for meddelelsen af opholdstilladelse forelå omstændigheder, som ville have udelukket fra opholdstilladelse i medfør af § 10, stk. 1 eller 2, nr. 1 og 2, dels i de tilfælde, hvor sådanne omstændigheder er opstået efter tidspunktet for meddelelsen af tilladelsen. Det sidstnævnte kan f.eks. være tilfældet, hvis en udlænding med opholdstilladelse her i landet udrejser af landet og i udlandet dømmes for et forhold, som kunne medføre udvisning ved dom, såfremt pådømmelsen var sket her i landet.

Også ved afgørelser om inddragelse i medfør af § 19, stk. 2, nr. 1 og 3, finder udlændingelovens § 26 anvendelse, jf. § 19, stk. 7, 1. pkt. Det betyder, at udlændingemyndighederne ved afgørelser om inddragelse i disse tilfælde skal tage stilling til, om inddragelsen må antages at virke særligt belastende, bl.a. på grund af udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund og udlændingens personlige forhold i øvrigt.

Af udlændingelovens § 19, stk. 7, 2. pkt., fremgår det, at udlændingelovens § 26, stk. 2, finder anvendelse ved afgørelser om inddragelse efter § 19, stk. 2, nr. 2 (i sager hvor der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 1, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse).

Udlændingelovens § 19, stk. 7, 2. pkt., indebærer således en begrænsning i reglen i 1. pkt. om, at humanitære hensyn som nævnt i § 26, stk. 1, skal indgå i afgørelsen, når det drejer sig om de inddragelsesgrunde, der er nævnt i § 19, stk. 2, nr. 2. I disse tilfælde er det reglen i § 26, stk. 2, der skal anvendes, således at inddragelse skal ske, medmindre de i § 26, stk. 1, nævnte forhold afgørende taler derimod. Efter § 19, stk. 2, nr. 2, kan såvel en tidsbegrænset som en tidsubegrænset opholdstilladelse inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, som efter § 10, stk. 1, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse, dvs. hvis udlændingen anses for en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed eller anses for omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F.

Om der foreligger sådanne særlige forhold, at de i § 26, stk. 1, nævnte hensyn kan føre til, at der undtagelsesvis ikke sker inddragelse efter § 19, stk. 2, nr. 2, afhænger af en konkret proportionalitetsafvejning af på den ene side arten og intensiteten af de forhold, der ville kunne udelukke udlændingen fra opholdstilladelse i medfør af § 10, stk. 1, og på den anden side styrken af de i § 26, stk. 1, nævnte forhold.

Hvor udlændingen anses for en fare for statens sikkerhed, kan undladelse af inddragelse som altovervejende hovedregel ikke komme på tale. Afvejningsreglen i § 26, stk. 2, skal dog naturligvis anvendes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder artikel 3 og 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Se nærmere om udlændingelovens § 26 og EMRK artikel 8 i afsnit 4.8.

At en udlændings opholdstilladelse inddrages efter § 19, stk. 2, indebærer ikke nødvendigvis, at den pågældende kan udsendes tvangsmæssigt, jf. refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31.

Påberåber en udlænding, hvis opholdstilladelse efter §§ 6 eller 9 er inddraget, sig, at den pågældende ikke kan udsendes af landet på grund af refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31, vil den pågældende blive vejledt om muligheden for at ansøge om asyl. Der vil herefter ved asylsagens afgørelse blive taget stilling til, om den pågældende kan udsendes, jf. udlændingelovens § 32 a.

#### 4.5.4. *Kompetence*

Kompetencen til at træffe afgørelse om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse ligger hos Udlændingetjenesten i 1. instans.

Udlændingetjenestens afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, kan indbringes for Flygtningævnet, jf. § 53 a, stk. 1, nr. 2, mens afgørelser om inddragelse af andre typer af opholdstilladelser kan indbringes for Integrationsministeriet, jf. § 46, stk. 2.

Påklages Udlændingetjenestens afgørelse til Integrationsministeriet inden 7 dage efter, den er blevet meddelt den pågældende, tillægges klagen opsættende virkning, jf. § 33, stk. 3, 1.

pkt. Ved klage til Flygtningenævnet tillægges klagen altid opsættende virkning, jf. § 53 a, stk. 2, 2. pkt.

#### **4.6. Sikkerhedsvurdering**

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, 1. pkt., vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Vurderingen af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, skal efter § 45 b, stk. 1, 2. pkt., lægges til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen. Vurderingen får derfor den betydning for udlændingemyndighedernes afgørelse, at udlændingemyndighederne ikke skal foretage en selvstændig vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b har til formål at sikre den nødvendige hemmeligholdelse af oplysninger om bl.a. statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Ved sikkerhedsmæssige grunde forstås de offentlige interesser, der også er nævnt i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og som kan føre til, at retten til parters aktindsigt begrænses, nemlig statens sikkerhed, rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

I praksis foretages vurderingen af, om en udlænding er til fare for statens sikkerhed, i første omgang af Politiets Efterretningstjeneste (PET).

PET kan af egen drift, hvis tjenesten får kendskab til en udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed, tage initiativ til, at justitsministeren til brug for integrationsministerens vurdering indstiller, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Herudover kan udlændingemyndighederne, hvis der er konkret anledning dertil, anmode PET om at vurdere, om der er grundlag for at tage initiativ til, at justitsministeren til brug for integrationsministerens vurdering indstiller, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

PET er ikke forpligtet til at videregive oplysninger om, at en udlænding er til fare for statens sikkerhed, idet PET kan være i besiddelse af oplysninger, som på den ene side nok kan have betydning for behandlingen af en udlændingesag, men som af hensyn til f.eks. statens sikkerhed eller fremmede magter helt bør hemmeligholdes. Der er af disse grunde ikke pligt til over for justitsministeren at rejse en sag om udelukkelse eller inddragelse af en opholdstilladelse. Hvis det må antages, at det forhold, at en udlænding meddeles afslag på en ansøgning om visum eller opholdstilladelse, vil kunne skade efterretningstjenesternes virksomhed – herunder efterforskninger af konkrete sager eller hensynet til beskyttelsen af kilder – fordi den pågældende udlænding herved gøres bekendt med, at den pågældende anses for en fare for statens sikkerhed, har justitsministeren således ikke pligt til over for integrationsministeren at indstille, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

En vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, vil indebære, at udlændingen ikke kan meddeles opholdstilladelse, jf. § 10, stk. 1, nr. 1. En sådan vurdering vil endvidere indebære, at en udlænding som udgangspunkt ikke meddeles visum, at en udlændings opholdstilladelse som udgangspunkt inddrages, jf. § 19, stk. 2, og at en udlænding som udgangspunkt udvises af landet, jf. § 25, nr. 1.

Hvis det må antages, at det forhold, at en udlænding meddeles afslag på en ansøgning om visum eller opholdstilladelse, vil kunne skade efterretningstjenestens virksomhed – herunder efterforskningen af konkrete sager eller hensynet til beskyttelsen af kilder – fordi den pågældende udlænding herved gøres bekendt med, at den pågældende anses for en fare for statens sikkerhed, har justitsministeren ikke pligt til over for integrationsministeren at indstille, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Den pågældende udlænding vil herefter kunne meddeles visum eller opholdstilladelse, hvis de almindelige betingelser herfor er opfyldt. Tilsvarende gælder, hvis det må antages, at det forhold, at en udlændings opholdstilladelse inddrages, eller at en udlænding udvises af landet, kan skade efterretningstjenestens virksomhed.

En afgørelse om, at en udlænding ikke kan meddeles opholdstilladelse, at en udlændings opholdstilladelse inddrages, eller at en udlænding udvises af landet, indebærer ikke nødvendigvis, at den pågældende kan udsendes tvangsmæssigt af landet, jf. refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31.

#### **4.7. Non-refoulement**

Det fremgår af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), at ingen person må underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det antages i praksis, at artikel 3 er absolut, og at den indebærer, at en udlænding ikke kan udsendes til tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i et andet land.

Af EMRK's 6. tillægsprotokol fremgår det, at dødsstraffen skal afskaffes, ligesom ingen må idømmes denne straf eller henrettes. Det antages i praksis, at det vil være i strid med bestemmelsen, hvis en person udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer at blive idømt og få fuldbyrdet dødsstraf.

På den baggrund er det i udlændingelovens § 31, stk. 1, fastsat, at en udlænding aldrig kan udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videre sendelse til et sådant land. Bestemmelsen er gældende for enhver udlænding.

Efter motiverne tilsigtes der en situation, hvor dansk rets regler om udsendelse af udlændinge og udsendelsespraksis respekterer Danmarks forpligtelser efter EMRK, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Dette følger dog allerede af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som udlændingelovens § 31 således ikke indskrænker på nogen måde.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt., må en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, endvidere i almindelighed ikke udsendes til et land, i forhold til hvilket den pågældende må anses som konventionsflygtning. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen er til fare for statens sikkerhed eller efter endelig dom for særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. § 31, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen fastsætter, at forbuddet mod refoulement af konventionsflygtninge begrænses i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 33. Efter artikel 33, stk. 1, må en konventionsflygtning (en person, der er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 A, og som ikke er udelukket fra asyl på grund af udelukkelsesgrundene i artikel 1 F) ikke udsendes til områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. Efter artikel 33, stk. 2, kan en flygtning, der med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land, dog ikke påberåbe sig artikel 33, stk. 1.

Bestemmelsen indebærer derfor, at en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsflygtning), ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionens artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

En udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, som henviser til udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, kan ikke gives opholdstilladelse efter bl.a. udlændingelovens § 7, stk. 1, og er derfor ikke beskyttet mod tvangsmæssig udsendelse efter udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt. Der kan dog aldrig ske udsendelse af landet, hvis en sådan udsendelse ville være i strid med § 31, stk. 1, eller i øvrigt med EMRK. Udlændingelovens § 31, stk. 1, gælder således også for konventionsflygtninge, der anses for en fare for statens sikkerhed, eller som efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet. Bestemmelsen gælder endvidere også for udlændinge, der er udelukket fra opholdstilladelse efter § 10.

Udlændingelovens § 31, stk. 2, gælder specielt for udlændinge, der er omfattet af § 7, stk. 1, hvorimod § 31, stk. 1, som anført ovenfor gælder i almindelighed for enhver udlænding. Udlændingelovens § 31, stk. 2, har således kun selvstændig betydning, i det omfang flygtningekonventionens refoulementsforbud i det konkrete tilfælde indebærer en videre beskyttelse end det refoulementsforbud, der kan udledes af EMRK.

## **4.8. De særlige hensyn i udlændingelovens § 26 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8**

### *4.8.1. Indledning*

Ved afgørelser om udvisning og inddragelse skal der altid tages højde for, om de særlige hensyn, der er opregnet i udlændingelovens § 26, kan føre til en anden vurdering. Endvidere skal der altid tages stilling til, om udvisning/inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

### *4.8.2. Udlændingelovens § 26*

Afgørelser om udvisning og inddragelse af opholdstilladelse træffes i to led. I udvisningssager skal det først vurderes, om det kriminelle forhold i medfør af trappestigemodellen eller de særlige udvisningsregler kan begrunde udvisning, og i inddragelsessager skal det vurderes, om betingelserne for inddragelse er til stede.

Er det tilfældet, skal der i begge situationer foretages en konkret vurdering af, om andre forhold taler imod udvisning/inddragelse. Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der således ved en afgørelse om udvisning/inddragelse altid tages hensyn til, om en udvisning/udsendelse må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af

- 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,
- 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,
- 5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, samt
- 6) risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Opregningen i udlændingelovens § 26, stk. 1, er ikke udtømmende og udgør ikke en prioriteret række af hensyn.

Ved udvisning i medfør af de særlige udvisningsregler i udlændingelovens § 22, nr. 4-7 eller i medfør af udlændingelovens § 25 om fare for statens sikkerhed, skal de nævnte hensyn tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke kan finde sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Det samme gælder i sager om inddragelse af opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 2, om inddragelse i tilfælde, hvor der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 1, om bl.a. udelukkelse på grund af fare for statens sikkerhed, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.



Bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 2, blev indsat i 1996 i forbindelse med indførelsen af en særlig regel om udvisning på grund af narkotikakriminalitet. Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 26, stk. 2, at hensynene i bestemmelsen vil tale mod udvisning, i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, jf. EMRK artikel 8.

#### *4.8.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8*

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for blandt andet sit privat- og familieliv. 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, jf. artikel 8, stk. 2.

I det omfang, der med en konkret afgørelse om udelukkelse, udvisning eller inddragelse foretages indgreb i udlændingens privat- og familieliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2.

Det følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at indgreb i udlændingens privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, indgrebet (udelukkelsen, udvisningen eller inddragelsen) skal varetage. Denne proportionalitetsafvejning foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer.

I proportionalitetsafvejningen indgår udlændingens tilknytning til opholdslandet, herunder opholdstiden, alderen på indrejsetidspunktet, familieforhold i opholdslandet, herunder om udlændingen har ægtefælle/samlever og børn, samt øvrige tilknytningsfaktorer i form af arbejde, uddannelse e.l. Det indgår også i vurderingen, om udlændingen har undladt at søge statsborgerskab.

Endvidere indgår udlændingens tilknytning til sit oprindelsesland ud over det formelle statsborgerskab, herunder bopælstid dér før udrejsen til det aktuelle opholdsland, senere ophold og besøg i oprindelseslandet samt disses varighed og karakter, udlændingens værnepligtsforhold, om udlændingen taler sproget, er fortrolig med kulturen og eventuelt har fået en uddannelse dér, om der findes familiemedlemmer og i så fald den faktiske tilknytning til disse samt anden form for tilknytning til personer i oprindelseslandet.

Herudover indgår i udvisningssager elementer som karakteren af den begåede kriminalitet, længden af den idømte straf samt tidligere straffe og påstande om udvisning.

Endelig indgår spørgsmålet om længden af et eventuelt indrejseforbud i proportionalitetsafvejningen.

Det helt centrale i sager, hvor udlændingen er født i opholdslandet eller kommet dertil i barnealderen, er spørgsmålet om tilknytningen til oprindelseslandet (statsborgerlandet). Har ud-

lændingen ingen tilknytning hertil, vil en udvisning/inddragelse af opholdstilladelse indebære en krænkelse af EMRK art. 8.

I sager, hvor udlændingen har ægtefælle og børn, der bor i opholdsstaten, er det afgørende, om der er åbenbare og uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet et andet sted. Hvis dette er tilfældet, kan en udvisning/udsendelse af udlændingen udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8.

#### **4.9. Straffelovens regler i kapitel 12 og 13 samt reglerne om medvirken og forsøg m.v.**

##### *4.9.1. Indledning*

Efter den gældende udlændingelov kan idømmelse af frihedsstraf for overtrædelse af en række af straffelovens bestemmelser betyde, at religiøse forkyndere, studerende og arbejdstagere m.v. enten nægtes adgang til landet eller ikke kan få forlænget deres opholdstilladelse. For udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere gælder som nævnt i afsnit 4.3.6 en særlig udvisningsregel. Udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere kan således i medfør af udlændingelovens § 25 c udvises, hvis den pågældende idømmes straf – herunder bødestraf – for overtrædelse af en række af straffelovens bestemmelser, herunder § 136, § 140 og § 266 b. Udlændinge, der kan udvises efter udlændingelovens § 25 c, kan ligeledes udelukkes fra opholdstilladelse eller nægtes forlængelse af en allerede udstedt opholdstilladelse.

Blandt de straffelovsbestemmelser, der kan medføre udelukkelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, er visse, som omfatter handlinger m.v., der vil kunne betegnes som demokratifjendtlig adfærd, og de pågældende bestemmelser må derfor inddrages ved vurderingen af, hvorvidt der er behov for yderligere lovgivning på området.

På den baggrund omtales nedenfor nogle af de straffelovsbestemmelser, hvis overtrædelse kan have de nævnte udlændingeretlige konsekvenser.

Det skal fremhæves, at det ikke alene er fuldbyrdede overtrædelser af straffelovens bestemmelser, der kan føre til, at f.eks. en opholdstilladelse ikke forlænges. Dette skyldes, at også forsøg på forbrydelser kan være strafbare, jf. nærmere om straffelovens § 21 under afsnit 4.9.3.

Det vil endvidere ikke alene kunne få udlændingeretlige konsekvenser for den, der kan betegnes som hovedmanden bag en overtrædelse af en relevant straffelovsbestemmelse. Det følger således som nærmere omtalt i afsnit 4.9.4 af straffelovens § 23, at alle, der har medvirket til en straffelovsovertrædelse, kan straffes. Som følge heraf vil også en person, der er dømt for at have medvirket til f.eks. overtrædelse af straffelovens § 114 om terrorisme, efter omstændighederne kunne blive nægtet f.eks. forlængelse af sin opholdstilladelse.

#### 4.9.2. Straffelovens kapitel 12 og 13

De straffelovsbestemmelser, som er mest centrale for arbejdsgruppens overvejelser, findes i straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

Kapitel 12 (§§ 98 – 110 f) om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed indeholder handlinger m.v., der angriber eller truer statens ydre sikkerhed.

Dette omfatter bl.a. straffelovens § 98, hvorefter den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller ved trussel derom at bringe den danske stat eller nogen del af denne under fremmed herredømme eller at løsrive nogen del af staten, straffes med fængsel indtil på livstid. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes også den, som med det nævnte formål iværksætter mere omfattende sabotage, produktions- eller trafikstandsning, samt den, der deltager i sådan foranstaltning vidende om, hvortil handlingen sigter.

Efter straffelovens § 100 straffes endvidere den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat, med fængsel indtil 6 år.

Kapitel 13 (§§ 111 – 118 a) om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. handler om forbrydelser, der angriber eller truer statens indre sikkerhed og den demokratiske samfundsorden, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner.

Straffelovens § 111 fastsætter indledningsvis, at den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft, straffes med fængsel indtil på livstid.

Dernæst følger en række bestemmelser om magtanvendelse over for de øverste statsmyndigheder samt om terrorisme.

Straffelovens § 114, stk. 1, bestemmer således, at for terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af de i bestemmelsen opregnede handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

De i bestemmelsen opregnede handlinger omfatter f.eks. manddrab (§ 237), grov vold (§ 245 eller § 246), frihedsberøvelse (§ 261), kapring af transportmidler (§ 183 a), grove våbenlovsovertrædelser (herunder § 192 a), brandstiftelse (§ 180), sprængning, spredning af skadende luftarter m.v. (§ 183, stk. 1 og 2), sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen

(§ 186, stk. 1), sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. (§ 187, stk. 1) samt besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer (§ 192 b).

På samme måde som efter § 114, stk. 1, straffes den, der med forsæt til terrorisme transporterer våben eller eksplosivstoffer eller truer hermed samt den, der med forsæt til terrorisme truer med at begå en af de ovennævnte handlinger, jf. § 114, stk. 2 og 3.

De øvrige bestemmelser i kapitel 13 om terrorisme omhandler navnlig økonomisk støtte m.v., hvervning og oplæring til terrorhandlinger eller lignende samt fremme i øvrigt af sådanne handlinger.

Efter f.eks. straffelovens § 114 b straffes således "med fængsel indtil 10 år den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller
- 3) direkte eller indirekte stiller penge eller andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for

en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a."

Herudover kan straffelovens § 114 e fremhæves, jf. nærmere herom under afsnit 4.9.6. Efter denne bestemmelse straffes med fængsel indtil 6 år den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

Af andre relevante straffelovsbestemmelser, der ikke hører til kapitel 12 og 13, kan nævnes straffelovens § 136 om den, der uden derved at have forskyldt højere straf offentligt tilskynder til forbrydelse eller offentligt udtrykkeligt billiger en af de i kapitel 12 eller 13 omhandlede forbrydelser, § 140 om den, der offentligt driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse og § 266 b om racediskriminerende udtalelser m.v. Bestemmelsen i § 136 omtales nærmere under pkt. 4.9.5.

#### *4.9.3. Forsøg*

Også dom for forsøg på at overtræde de omhandlede straffelovsbestemmelser kan betyde, at religiøse forkyndere, studerende og arbejdstagere m.v. enten nægtes adgang til landet eller ikke kan få forlænget deres opholdstilladelse.

Det følger således af straffelovens § 21, at handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, straffes som forsøg, hvis ikke forbrydelsen fuldbyrdes.

Et forsøg er en handling, der hverken udgør eller forårsager en forbrydelse, men er foretaget med forsæt til en fuldbyrdet forbrydelse. Der stilles krav om en vis konkretisering af forsættet, således at mindstekravet i almindelighed vil være, at gerningsmandens beslutning er ret-

tet på et forløb, der lader sig henføre under en straffebestemmelse og ikke mere ubestemt går ud på f.eks. at ramme en anden med vold, hærværk eller fredskrænkelser.

Både handlinger på de forberedende stadier og på iværksættelsesstadiet kan udgøre et strafbart forsøg.

#### *4.9.4. Medvirken*

Som nævnt vil det også kunne få udlændingeretlige konsekvenser for andre end den, som kan betegnes hovedmanden, hvis der sker en overtrædelse af en relevant straffelovsbestemmelse.

Efter straffelovens § 23 omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse således alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at begå en lovovertrædelse. Tilskyndelse kan f.eks. bestå i, at nogen i ord eller gerning opfordrer, opmuntrer eller frister en anden til at begå et strafbart forhold. Råd omfatter vejledning og vink, mens dåd omfatter al deltagelse i gerningen.

For at straffe en person for medvirken efter straffelovens § 23 kræves, at den pågældende har haft forsæt til, at en forbrydelse bliver begået (forudsat, at der er tale om en forbrydelse, der kræver forsæt). Medvirkensforholdet skal være rettet mod en konkretiseret forbrydelse for at være strafbart, idet straffelovens § 23 ikke er en selvstændig straffehjemmel, men blot udvider gerningsindholdet i de enkelte straffebestemmelser. Hvis en person således tilskynder andre til at begå strafbare handlinger i almindelighed eller til at begå ikke nærmere konkretiserede forbrydelser af en vis art, kan der ikke straffes for medvirken efter § 23.

#### *4.9.5. Offentlig tilskyndelse til strafbare handlinger*

Offentlig tilskyndelse til strafbare handlinger er derimod selvstændigt kriminaliseret i straffelovens § 136. Efter straffelovens § 136, stk. 1, straffes den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentligt tilskynder til forbrydelse, med bøde eller fængsel indtil 4 år.

Bestemmelsen sigter navnlig på tilfælde, hvor betingelserne for at pålægge ansvar for medvirken til en forbrydelse efter straffelovens § 23 ikke er opfyldt, især fordi den forbrydelse, der tilskyndes til, ikke er således konkretiseret, at strafansvar kan pålægges, jf. ovenfor.

Ligesom medvirkensreglen i § 23 omfatter § 136, stk. 1, tilskyndelse til strafbare handlinger. Udtrykket "tilskyndelse" indebærer, at den pågældende skal have f.eks. opmuntret eller opfordret til strafbare handlinger. Hvis den offentlige tilkendegivelse kun udtrykker sympati eller forståelse for, at en forbrydelse bliver begået, er forholdet ikke strafbart efter § 136, stk. 1.

En sympatitilkendegivelse vil i stedet kunne være strafbar efter straffelovens § 136, stk. 2, hvis den vedrører en af de forbrydelser, der er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod staten, terrorisme m.v. Efter straffelovens § 136, stk. 2, straffes således med

bøde eller fængsel indtil 2 år den, der offentligt udtrykkeligt billiger terrorhandlinger eller andre forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Forarbejderne indeholder ikke nærmere angivelse af, hvad der skal forstås ved "udtrykkeligt billiger". "Billiger" må i overensstemmelse med almindelig sproglig forståelse antages at omfatte ytringer, der udtrykker tilslutning, ros, godkendelse eller i øvrigt en positiv holdning i forhold til en forbrydelse. Da bestemmelsen vil kunne indebære en ganske vidtgående kriminalisering af offentlige ytringer og dermed et ikke uvæsentligt indgreb i ytringsfriheden, må det endvidere antages, at kravet om, at billigelsen skal være "udtrykkelig", indebærer, at tilslutningen til den pågældende handling skal fremstå klart og utvetydigt. Mere generelle udtalelser, hvori der henvises til baggrunden for den pågældende handling, gerningsmændenes motiver og andre omstændigheder, der kan forklare handlingen, må således antages ikke at være omfattet af § 136, stk. 2.

#### *4.9.6. Udvidet medvirkensbestemmelse*

Med lov nr. 378 af 6. juni 2002 blev der indsat en særlig udvidet medvirkensbestemmelse i straffelovens § 114 e (tidligere § 114 b).

Bestemmelsen i § 114 e omfatter enhver form for støtte, som fremmer den kriminelle virksomhed i terrororganisationer eller -grupper, uanset at den pågældendes støtte ikke kan henføres til konkrete terrorhandlinger. Rene sympatitilkendegivelser i forhold til terrorister eller terrororganisationer vil ikke være omfattet af § 114 e. Sympatitilkendegivelser kan imidlertid være omfattet af straffelovens § 136, stk. 2, jf. ovenfor.

Det kan nævnes, at Københavns Byret den 11. april 2007 idømte en dansk statsborger fængsel i 3 år og 6 måneder for bl.a. overtrædelse af bestemmelsen i straffelovens § 114 e (som tidligere fremgik af straffelovens § 114 b). Retten fandt det i forhold til § 114 e bl.a. godtgjort, at noget materiale, der var beslaglagt hos og fremstillet af den domfældte, indeholdt utvetydige opfordringer til deltagelse i væbnet militant jihad.

## 5. Andre landes regler og praksis på området

### 5.1. Indledning

Arbejdsgruppen har undersøgt, om andre lande har en regulering med hensyn til udlændinge, som - uden for det strafbare område - gennem tale, skrift eller handlinger har udvist en adfærd, som bør medføre, at de ikke gives opholdstilladelse. Der er således tale om en eventuel regulering, der ikke nødvendigvis har en direkte sammenhæng med det strafbare område.

Arbejdsgruppen har hørt følgende lande:

Canada, Frankrig, Nederlandene, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

Beskrivelsen nedenfor er udarbejdet på baggrund af de oplysninger, der er indhentet hos de hørte lande. Der gengives kun oplysninger fra de lande, der i deres regler og/eller praksis har en regulering som nævnt ovenfor eller en regulering, der minder herom.

### 5.2. Canada

Canada har detaljerede regler for begrænsning af indrejse og regler om udelukkelse – i canadisk lovgivning betegnet "inadmissibility". Disse regler administreres af "Citizenship and Immigration Canada" - det canadiske integrationsministerium - og "Canada Border Services Agency" - de canadiske grænsemyndigheder.

I det følgende gennemgås reglerne for "inadmissibility" samt procedurer og praksis herfor. Der redegøres også for de såkaldte "Security Certificates", i henhold til hvilke personer kan udvises af Canada under henvisning til landets sikkerhed.

#### 5.2.1. Regler for "Inadmissibility"

Reglerne for "Inadmissibility" fremgår af den canadiske immigrations- og flygtningelovgivning "Immigration and Refugee Protection Act" samt lov om krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden "Crimes Against Humanity and War Crimes Act". Reglerne finder anvendelse:

- 1) Når personer i udlandet søger de canadiske myndigheder – som hovedregel en repræsentation i udlandet – om indrejse og/eller opholdstilladelse,
- 2) når personer når til Canadas grænseposter, og
- 3) når personer, der allerede har opholdstilladelse i Canada, anklages, fratages deres opholdstilladelse og dermed udvises.

En person kan nægtes indrejse/udstedelse af opholdstilladelse eller få inddraget en sådan, såfremt det vurderes sandsynligt (reasonable grounds to believe), at vedkommende enten har været, er eller forventeligt vil blive involveret i en eller flere af nedenstående handlinger:

- 1) Sikkerhedsmæssige årsager
  - Spionage
  - Aktioner med det formål at omstyrte canadiske demokratiske institutioner
  - Terrorisme
  - Handlinger, der udgør en sikkerhedstrussel mod Canada og landets befolkning
  - Tilknytning til organisationer, der enten har været, er eller forventeligt vil involvere sig i en af ovenstående handlinger
  
- 2) Overtrædelse af internationale menneskerettighedskonventioner:
  - Forbrydelser mod menneskeheden
  - Krigsforbrydelser og folkedrab
  - Såfremt personer figurerer på no-entry lists
  
- 3) Alvorlig kriminalitet:
  - Forbrydelser med canadisk strafferamme på minimum ti år (folk med opholdstilladelse)
  - Forbrydelser med lavere strafferamme, men hvor der rejses tiltale efter et anklageskrift (folk uden opholdstilladelse)
  
- 4) Organiseret kriminalitet:
  - Tilknytning til en organisation, der gennem aktiviteter enten har indgået i, indgår i eller forventeligt vil indgå i et mønster af kriminelle handlinger.

### 5.2.2. *Procedurer*

Beslutninger vedrørende udelukkelse, visumafslag eller afslag på ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse tages af "Citizenship and Immigration Canada". Denne procedure foregår ofte i udlandet på de canadiske repræsentationer, der behandler ansøgninger om indrejse til og ophold i Canada. De canadiske repræsentationer har personale fra Citizenship and Immigration Canada siddende til sådan sagsbehandling. Hvis en person afvises ved grænsen, er det de canadiske grænsemyndigheder, der foretager afgørelsen.

Hvis en person opholder sig i Canada, kan opholdstilladelsen inddrages. Dette finder sted enten i en administrativ proces (mindre komplicerede sager) eller i en høring, der forestås af "The Immigration Division" under det canadiske "Immigration and Refugee Board". Høringen er åben for offentligheden. I særlige tilfælde, eksempelvis for at beskytte vidner eller landets sikkerhed, vil høringen foregå bag lukkede døre. Personen, der er genstand for undersøgelse, har mulighed for juridisk bistand. Afgørelser fra "The Immigration Division" kan indbringes for "The Immigration Appeal Division". Undtaget herfra er sager, hvor personen vurderes at udgøre en national sikkerhedstrussel. Sådanne sager kan ikke ankes.



Immigration Appeal Division vil præsidere i ankesagen, hvor repræsentanter fra Citizenship and Immigration Canada og den pågældende person (evt. en juridisk bisidder) afgiver forklaring. Efterfølgende afsiges kendelse i ankesagen. Såvel den pågældende person som den canadiske integrationsminister, "Minister of Citizenship and Immigration", kan indbringe afgørelsen fra Immigration Appeal Division for en domstol. Det er op til domstolen at afgøre, hvorvidt denne vil behandle sagen.

Som udgangspunkt gives personer, der får inddraget deres opholdstilladelse, en skriftlig begrundelse indeholdende afgørelsens præmisser. Undtaget herfra er Security Certificate sager, hvor oplysninger, der indgår i behandlingen af sagen, holdes hemmelige af hensyn til individers eller landets sikkerhed.

### *5.2.3. Security Certificate sager*

I exceptionelle sager, hvor der af hensyn til Canadas nationale sikkerhed ønskes udvist en person, kan "the Minister of Public Safety" og "the Minister of Citizenship and Immigration" udstede et såkaldt "Security Certificate". Udstedelsen kræver begge ministres underskrift. Siden 1991 er der udstedt 28 Security Certificates, og syv sager var pr. november 2006 under behandling.

Senest 48 timer efter udstedelsen af et Security Certificate skal gyldigheden heraf prøves ved domstolene. Sagen forløber bag lukkede døre uden mulighed for tilstedeværelse af den anklagede eller dennes advokat. Finder domstolen, at der var belæg for udstedelsen af dette Security Certificate, udvises den anklagede. Den dømte eller dennes advokat gives efterfølgende et referat af de oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen. Det er op til dommerens vurdering at vægte indholdet i referatet, og oplysninger, der vurderes at kunne udgøre en trussel mod landets sikkerhed, tilbageholdes. Dommerens afgørelse er endelig og kan ikke ankes. Dog vil den dømte få mulighed for at afgive forklaring i en åben retssag ("open court") i et forsøg på at få omstødt udvisningen.

I november 2006 var tre sager vedrørende processen omkring Security Certificates ved at blive prøvet ved højesteret. Det skal afgøres, hvorvidt reglerne om undtagelse af indsigt i de oplysninger, der ligger til grund for domsafsigelsen, strider imod den canadiske grundlov.

## **5.3. Frankrig**

Med hjemmel i "Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile" (CESADA) kan udlændinge begrænses i deres adgang til Frankrig og i deres mulighed for at få forlænget en opholdstilladelse. Det centrale juridiske princip, der ligger til grund for en begrænsning eller en afvisning af ophold i Frankrig, er opretholdelsen af den offentlige orden og sikkerhed. Med ny lovgivning i 2004 indførtes en uddybning af dette princip (lov nr. 2004-735 af 26. juli 2004). Her specificeres, at udvisning kan begrundes med nødvendigheden af at forsvare sta-

tens fundamentale interesser, i tilfælde af terrorvirksomhed samt ved opfordring til diskrimination, had og vold.

### *5.3.1. Regler*

Udlændinge, som vurderes at være en klar trussel for den offentlige orden, kan udvises eller nægtes adgang til Frankrig.

Med lov nr. 2004-735 af 26. juli 2004, som er integreret i CESADA (artikel 521-3), blev det vedtaget, at udlændinge kan udvises, hvis de udviser en opførsel, der kan skade statens fundamentale interesser, eller hvis vedkommende er involveret i terrorvirksomhed eller forsætligt og eksplicit opfordrer til diskrimination, had eller vold mod enkeltpersoner eller grupper af personer.

Baggrunden for vedtagelsen af lov nr. 2004-735 af 26. juli 2004 var udvisningssagen om den salafistiske imam Bouziane, som i 2003 gennem prædikener og udtalelser opfordrede til hustruvold. Imam Abdelkader Bouziane blev grundet sine udtalelser udvist til sit oprindelsesland, Algeriet, i april 2004. Udvisningen blev dog underkendt af to domstole, og en måned senere kunne Bouziane genindrejse i Frankrig. Sagen vakte stor debat i Frankrig. For at give mulighed for udvisning på grund af denne type udtalelser og handlinger, gennemførtes få måneder senere loven af den 26. juli 2004.

Udvisningsårsagerne i CESADA, artikel 521-3, er også omfattet af den franske straffelov, men det er ikke nødvendigt at være dømt i henhold til straffeloven for at blive udvist.

Hvis en person, der iverdigt opfylder betingelserne i CESADA, artikel 521-3, ikke kan udvises, f.eks. fordi hjemlandet ikke vil tage imod ham, eller en udvisning ville stride mod artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan vedkommende beordres til at tage ophold på en bestemt lokalitet (f.eks. i en landsby).

### *5.3.2. Procedurer*

Opholdstilladelser og udvisninger i henhold til CESADA, artikel L521-1 til L521-3, er præfekternes ansvar.

Almindeligvis – typisk ved sager vedrørende illegale indvandrere – forelægges udvisnings-sager for Kommissionen for udvisning, COMEX, som har en rådgivende funktion i forhold til præfekten. I COMEX deltager foruden tiltalte og dennes advokat og præfekten, magistraten, indenrigsministeriet, repræsentanter for politi, skolevæsen og relevante sociale myndigheder. På baggrund heraf træffer præfekten beslutning om, hvorvidt sagen bør lede til udvisning, eller om den frafalder.

I særligt alvorlige og hastende tilfælde, som f.eks. når politiet vurderer, at en person, som formodes indblandet i planlægning af terrorvirksomhed, bør udvises, forelægges sagen di-

rekte for indenrigsministeren. I disse sager af karakter "urgence absolue", som ved udvisning af personer indblandet i planlægning af terrorvirksomhed, er indenrigsministeren ansvarlig for udvisningen.

Franske efterretninger sammenholdes løbende med Schengen-lister og FN's terrorliste.

Afvisning af ansøgninger om indrejse og opholdstilladelse kan anbringes for en administrativ domstol (tribunal administratif), som vurderer sager vedrørende procedure. Undtaget herfor er "urgence absolue" udvisningssager.

Ved udvisninger har en klagesag ikke opsættende virkning. Hvis klageren får medhold, kan personen indrejse igen.

Aktindsigtsbestemmelser fremgår af loven af 17. juli 1977 og tillægsloven af 12. april 2000. Loven giver mulighed for at afslå aktindsigt i fortrolige dokumenter, som menes at være vigtige for republikken og offentlighedens sikkerhed. Den uafhængige Kommission får adgang til administrative dokumenter og afgør i sidste instans, hvilke dokumenter som kan frigives.

### 5.3.3. *Praksis*

Det skønnes, at der årligt udvises ca. 20 personer indblandet i planlægning af terrorvirksomhed. Der er også blevet udvist en række imamer, bl.a. for at opfordre til diskrimination mod kvinder, men der er generelt begrænsede erfaringer.

## 5.4. Storbritannien

### 5.4.1. *Regler om personer, som ikke er "conducive to the public good" (som ikke bidrager til almenvellet)*

De britiske myndigheder har i en lang årrække – også forud for terrorangrebene den 11. september 2001 og den 7. juli 2005 – haft mulighed for at begrænse adgangen til Storbritannien og mulighed for at udvise personer uden britisk statsborgerskab, hvis indenrigsministeren (Home Secretary) vurderede, at udvisningen ville være "conducive to the public good".

Reglerne retter sig ikke eksplicit mod bestemte grupper af udlændinge som f.eks. studerende eller arbejdstagere. Det vil ifølge Immigration and Nationality Directorate generelt være muligt at afvise indrejse/opholdstilladelse (leave to enter) til alle udlændinge, der ikke er "conducive to the public good", herunder f.eks. også asylansøgere og personer som ønsker familiesammenføring.

Hvad der forstås ved "conducive to the public good" er ikke nærmere defineret i britisk lovgivning, og Home Office har derfor vide rammer for fortolkning. Dette ser Home Office som

en fordel, og man ønsker derfor at undgå en nærmere definition eller afgrænsning af, hvad der ligger deri.

Ifølge Immigration and Nationality Directorate er anvendelsen af disse beføjelser dog tolket og anvendt udvidende siden terrorangrebet den 7. juli 2005. Få uger efter angrebet annoncerede den britiske regering således, at den ville se yderligere på, hvordan man kunne udvide muligheden for at afvise tilladelse til indrejse (leave to enter) og udvise personer uden britisk statsborgerskab, som vurderedes ikke at være "conducive to the public good".

På baggrund af en kort offentlig konsultationsproces udarbejdedes en liste over, hvad der kan forstås som "unacceptable behaviour". Listen fungerer som en ikke-udtømmende liste over adfærd, der i sig selv kan udelukke tilladelse til indrejse i Storbritannien eller medføre udvisning derfra. Listen angiver dels, hvilke medier adfærden/handlingerne kan komme til udtryk igennem, og dels, hvilke typer af gerninger som vil blive regnet for omfattet.

Listen ser således ud:

#### "LIST OF UNACCEPTABLE BEHAVIOURS

The list of unacceptable behaviours is indicative rather than exhaustive. It covers any non-UK citizen whether in the UK or abroad who uses any means or medium, including:

- writing, producing, publishing or distributing material;
- public speaking including preaching;
- running a website; or
- using a position of responsibility such as teacher, community or youth leader to express views which:
  - foment, justify or glorify terrorist violence in furtherance of particular beliefs;
  - seek to provoke others to terrorist acts;
  - foment other serious criminal activity or seek to provoke others to serious criminal acts; or
  - foster hatred which might lead to inter-community violence in the UK."

FN's eller EU's terrorlister anvendes ifølge det oplyste ikke som grundlag for en vurdering af, om en person har udvist uacceptabel adfærd. Der kan dog ofte tænkes at være personsammenfald mellem personer på listerne og personer, der udviser uacceptabel adfærd, ligesom personer på listerne vil være hindret indrejse til Storbritannien gennem indrejseforbuddet knyttet til terrorlisterne.

### 5.4.2. Procedurer

#### 5.4.2.1. Exclusion powers (kompetence til at nægte tilladelse til indrejse/ophold)

Disse beføjelser angår fortrinsvis personer, som endnu ikke er indrejst i Storbritannien. Denne type beføjelser kan enten udøves af "immigration officers" eller direkte af indenrigsministeren.

A) "Immigration officers" eller "entry clearance officers" kan afvise tilladelse til indrejse/ophold ("leave to enter") under henvisning til, at udelukkelse fra Storbritannien vil være "conducive to the public good", hvis f.eks. personens karakter, adfærd eller relationer gør det uønskeligt, at han gives tilladelse til indrejse/ophold. Samme grunde kan også anvendes til at afvise indrejse, selv om personen har opnået en tilladelse til indrejse/ophold.

Der er siden juli 2005 blevet opbygget en database i samarbejde mellem Home Office og Foreign and Commonwealth Office over personer, som skal nægtes indrejse til og ophold i Storbritannien på grundlag af "uacceptabel adfærd". Disse personer har ikke nødvendigvis søgt om indrejse til eller ophold i Storbritannien, men i det tilfælde, de ansøger, vil immigration officers have adgang til at checke, om de optræder i databasen og i givet fald give afslag. Der er tillige arbejde undervejs med en liste over "uønskede personer", der befinder sig i Storbritannien, med henblik på at deportere disse personer.

B) Indenrigsministeren (Home Secretary) har ligeledes mulighed for at udelukke en person, som er "non conducive to the public good".

Frem til terroranslaget i London den 7. juli 2005 blev indenrigsministerens eksklusionskompetence først og fremmest anvendt under eksplicit henvisning til den nationale sikkerhed, men Immigration and Nationality Directorate har oplyst, at beføjelsen siden er tolket og anvendt udvidende.

#### *5.4.2.2. Appelmuligheder*

Afgørelser foretaget af immigration officers (mulighed A) kan ankes til særlige Asylum and Immigration Tribunals.

Selve afgørelsen om eksklusion/udelukkelse truffet af indenrigsministeren (mulighed B) kan ikke ankes, men sagerne er dog underlagt domstolskontrol (Special Immigrations Appeals' Commission). Domstolskontrollen begrænser sig til at prøve menneskerettigheds-, asyl- og racediskriminationsaspekter.

Der er mulighed for at begrænse den offentlige indsigt og anvende "closed evidence" i sager, der tilsiger det bl.a. af hensynet til relationerne til andre lande. I sådanne tilfælde er sagen ikke underlagt almindelig domstolskontrol (judicial review). Indtil videre har der ikke i Storbritannien været eksklusionssager om uacceptabel adfærd, hvor "closed evidence" har været anvendt.

#### *5.4.2.3. Deportation powers (udvisningsbeføjelser)*

Beføjelsen til at udvise en person uden britisk statsborgerskab under henvisning til, at hans/hendes adfærd ikke er "conducive to the public good", udøves i praksis kun af indenrigsministeren, selv om der ikke er lovgivningsmæssige begrænsninger i forhold til at træffe beslutningen på et lavere embedsmandsniveau. Domstolene kan ligeledes anbefale udvis-

ning. Der er eksempler på sager, hvor domstolene ikke har anbefalet udvisning, men hvor indenrigsministeren efterfølgende har taget initiativ hertil.

I sin afgørelse skal indenrigsministeren demonstrere, at han har handlet fornuftigt og proportionalt ("reasonably and proportionally"). Det fremgår af loven, at en udvisningsordre ikke kan udstedes, hvis den vil være i strid med Storbritanniens menneskerettighedsforpligtelser.

Bl.a. for at leve op til forpligtelserne efter artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har Storbritannien således indgået aftaler med Jordan, Algeriet og Libyen (gennem Memoranda of Understanding), hvor disse lande har givet de nødvendige forsikringer om, at deporterede personer fra Storbritannien ikke udsættes for tortur m.v.

#### *5.4.2.4. Appelmuligheder*

Udvisningsordrer kan ankes for så vidt angår menneskerettighedsspørgsmålet. Selve afgørelsen kan prøves med hensyn til destinationsland. Som ved eksklusionssagerne vil processen foregå under enten Asylum and Immigration Tribunals eller Special Immigrations Appeals' Commission (sidstnævnte hvis afgørelsen er truffet af indenrigsministeren under hensyn til national sikkerhed/almenvællets interesse)

## **5.5. Sverige**

### *5.5.1. Regler*

Der findes ikke i Sverige eksplicite regler om afvisning, udvisning, afslag på eller tilbagekaldelse af opholdstilladelse på baggrund af ytringer eller handlinger, som ligger uden for det strafbare område, f.eks. demokratifjendtlig adfærd. Det svenske sikkerhedspoliti (Säpo) har imidlertid vide beføjelser til at anbefale, at afvisning, udvisning, afslag på eller tilbagekaldelse af opholdstilladelse bør ske af hensyn til rigets sikkerhed eller af andre almene sikkerhedshensyn, jf. § 7 i den nye svenske udlændingelov (loven trådte i kraft den 31. marts 2006).

Yderligere regler findes i lov om særskilt udlændingekontrol. I henhold til § 1 i denne lov kan en udlænding, som ikke afvises eller udvises efter udlændingeloven, udvises, såfremt det er nødvendigt af hensyn til rigets sikkerhed, eller fordi det på grund af det, som er kendt om udlændingens tidligere virksomhed og øvrige omstændigheder, kan frygtes, at han kommer til at begå eller medvirke til terrorisme ifølge loven om straf for terrorforbrydelser eller forsøg, forberedelse eller konspiration til en sådan forbrydelse. Beslutningen om udvisning meddeles af Migrationsverket, og sagen tages op på anmodning fra Säpo. Reglerne om påklage af Migrationsverkets beslutninger følger udlændingelovens regler.

### 5.5.2. Procedurer

Det er Migrationsverket (svarende til Udlændingesservice i Danmark), som træffer afgørelse i sikkerhedssager efter udlændingeloven i første instans. Regler om påklage af Migrationsverkets beslutninger findes i udlændingelovens kapitel 14, §§ 11-13. Både den berørte udlænding og Säpo kan påklage Migrationsverkets afgørelse til regeringen. Inden regeringen tager stilling, skal Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm) afholde mundtlig forhandling (medmindre det er åbenbart, at dette ikke er nødvendigt) og fremkomme med en udtalelse til regeringen i sagen.

Migrationsöverdomstolen har så vidt vides alene udtalt sig om eventuelle hindringer for beslutningens gennemførelse og ikke taget stilling til Säpos risikovurderinger. Domstolens udtalelser er ikke offentligt tilgængelige.

Ifølge den svenske lov om tavshedspligt/fortrolighed (sekretesslagen af 1980) er det muligt at beslutte, at en udlænding kun gives adgang til fortrolige oplysninger under forudsætning af, at han/hun ikke anvender oplysningerne i anden sammenhæng end i spørgsmålet om opholdstilladelse m.v. Der er også ifølge loven mulighed for at beslutte, at udlændingen/parten ikke skal have adgang til visse fortrolige oplysninger i sagen, såfremt hensynet til beskyttelse af oplysningerne vejer tungere. Den pågældende skal dog på anden vis informeres om, hvad oplysningerne betyder for sagen. Der er imidlertid ikke i forbindelse med de mundtlige forhandlinger ved Migrationsöverdomstolen mulighed for at afskære vedkommende fra at overhøre eller overvære Säpos argumentation i sagen.

Migrationsöverdomstolens udtalelse om eventuelle hindringer for beslutningens gennemførelse er bindende for regeringen. Såfremt ikke andet foreskrives i regeringens beslutning, er det Säpo, som skal gennemføre beslutningen. Såfremt oplysninger om hindringer først fremkommer i forbindelse med beslutningens gennemførelse, skal Migrationsverket overlade sagen til regeringen, som tager stilling efter udtalelse fra Migrationsöverdomstolen.

Det er regeringen som kollektiv, der træffer afgørelse i sikkerhedssager. Heller ikke regeringens afgørelse offentliggøres, men det vil blive offentliggjort på listen over regeringsærinder, at regeringen har truffet beslutning om f.eks. udvisning af et bestemt antal personer. Der er siden lovens ikrafttrædelse afgivet fem udtalelser til regeringen. Yderligere var tre udtalelser pr. december 2006 under behandling ved Migrationsöverdomstolen. Regeringen havde pr. december 2006 endnu ikke truffet afgørelser under den nye lov, og der findes ingen redegørelse for regeringens tidligere praksis i sikkerhedssager.

## 5.6. Tyskland

Den 1. januar 2005 trådte et nyt lovkompleks på udlændingeområdet i kraft i Tyskland, nærmere betegnet den såkaldte "Zuwanderungsgesetz" (indvandringslov). Reelt er der tale om en lovpakke, hvis vigtigste element er den såkaldte "Aufenthaltsgesetz" (opholdslov), der for første gang samlet regulerer forhold vedrørende ophold, beskæftigelse og integration af udlændinge i Tyskland.

Sideløbende med lovpakkens tilblivelsesproces fandt terrorangrebene i New York, Madrid og London sted, hvilket satte øget fokus på begrebet indre sikkerhed.

Et element i denne fokus var de såkaldte "Hassprediger" (dvs. hadprædikanter eller åndelige brandstiftere), f.eks. Hamburg-imamen Mohammed Fazazi, hvis prædikener tre af de fire selvmordspiloter fra angrebet mod World Trade Centre var regelmæssige gæster til. Man besluttede således i højere grad end hidtil at regulere sådanne personers forhold i den tyske udlændingelovgivning.

### 5.6.1. Regler

Den tyske opholdslov regulerer forhold for "udlændinge", dvs. enhver som ikke er "tysker" i henhold til artikel 116, stk. 1, i den tyske forfatning, jf. opholdslovens § 2, stk. 1.

Lovens kapitel 5 vedrørende "afslutning på opholdet" indeholder tre hovedbestemmelser vedrørende udvisning af udlændinge:

§ 53: Zwingende Ausweisung (den pågældende person skal udvises)

§ 54: Regelausweisung (den pågældende person udvises som hovedregel)

§ 55: Ermessensausweisung (den pågældende person kan udvises)

§§ 54 og 55 indeholder begge mulighed for at udvise personer, der gør sig skyldig i, hvad der kan betegnes som "demokratifjendtlig adfærd".

For så vidt angår § 54 gælder der følgende gerningsindhold:

§ 54, stk. 4:

er sich im Rahmen einer verbotenen oder aufgelösten öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen oder aufgelösten Aufzugs an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, als Täter oder Teilnehmer beteiligt,<sup>2</sup>

§ 54, stk. 5:

Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat; auf zurückliegende Mitgliedschaften oder Unterstützungshandlungen

---

<sup>2</sup> Oversættelse: han inden for en forbudt eller opløst forsamling eller et forbudt eller opløst optog deltager som gerningsmand eller deltager i vold imod mennesker eller ting, som bliver begået af en menneskemængde med samlede kræfter på en måde, der truer sikkerheden for det offentlige,



kann die Ausweisung nur gestützt werden, soweit diese eine gegenwärtige Gefährlichkeit begründen,<sup>3</sup>

Indenrigsministeriet har oplyst, at EU's og FN's terrorlister anvendes som grundlag for udvisningsbeslutning efter denne bestemmelse.

§ 54, stk. 5a:

er die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht,<sup>4</sup>

§ 54, stk. 6:

er in einer Befragung, die der Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt dient, der deutschen Auslandsvertretung oder der Ausländerbehörde gegenüber frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht oder in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind. Die Ausweisung auf dieser Grundlage ist nur zulässig, wenn der Ausländer vor der Befragung ausdrücklich auf den sicherheitsrechtlichen Zweck der Befragung und die Rechtsfolgen falscher oder unvollständiger Angaben hingewiesen wurde; oder<sup>5</sup>

§ 54, stk. 7:

er zu den Leitern eines Vereins gehörte, der unanfechtbar verboten wurde, weil seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder er sich gegen die verfassungsgemäße Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Oversættelse: kendsgerninger retfærdiggør konklusionen, at han tilhører eller tilhørte en forening, der understøtter terrorisme, eller når han understøtter eller understøttede en sådan forening; et tilbageliggende medlemskab eller understøttende handlinger kan kun støtte udvisningen, når den begrunder nutidig fare,

<sup>4</sup> Oversættelse: han truer Tysklands frihedsmæssige demokratiske grundorden eller forbundsrepublikens sikkerhed eller i forfølgelse af politiske mål deltager i vold eller offentligt opfordrer til vold eller truer med den,

<sup>5</sup> Oversættelse: han i en afhøring, der tjener afklaringen af betænkeligheder imod indreisen eller fortsat ophold, holder tidligere ophold i Tyskland eller andre stater hemmelig over for den tyske udlændingerepræsentation eller udlændingestyrelse (Ausländerbehörde) eller i væsentlige punkter giver forkerte eller ufuldstændige oplysninger over forbindelser til personer eller organisationer, der er mistænkt for at understøtte den internationale terrorisme. Udvisningen på dette grundlag er kun tilladt, når udlændingen inden afhøringen udtrykkelig blev oplyst om den sikkerhedsmæssige hensigt af afhøringen og om retslige konsekvenser for forkerte eller ufuldstændige oplysninger; eller

<sup>6</sup> Oversættelse: han var en af lederne af en forening, der ubestrideligt er blevet forbudt, fordi dens hensigter og gerninger går imod straffelovene eller fordi den retter sig imod den forfatningsmæssige orden eller imod tanken af folkeforståelse (Völkerverständigung).

For så vidt angår § 55 gælder der følgende gerningsindhold:

§ 55, stk. 8 a):

öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder terroristische Taten von vergleichbarem Gewicht in einer Weise billigt oder dafür wirbt, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören, oder <sup>7</sup>

§ 55, stk. 8 b):

in einer Weise, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder zu Gewalt oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet. <sup>8</sup>

Det tilføjes i § 55, stk. 3, at udvisningsbeslutningen skal træffes under hensyntagen til længden af den pågældende persons hidtidige ophold i Tyskland samt anden form for tilknytning, herunder evt. familie m.v. Dette er ikke eksplicit tilfældet for en udvisningsbeslutning efter § 54.

I henhold til § 54a er der endvidere adgang til at iværksætte en række skridt mod en person, der er truffet beslutning om at udvise efter § 54, stk. 5 og 5a. Vedkommende vil altid skulle melde sig hos de lokale politimyndigheder én gang om ugen, må ikke forlade den kompetente udlændingemyndigheds jurisdiktion og kan forbydes at anvende visse kommunikationsmidler.

Såfremt ét af ovennævnte forhold foreligger, vil man ifølge Indenrigsministeriet så meget desto mere heller ikke kunne opnå eller få forlænget en opholdstilladelse. Det fremgår udtrykkeligt af opholdslovens § 5 om "Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen" (almindelige tildelingsforudsætninger), at opholdstilladelse skal nægtes, såfremt en af grundene i § 54, stk. 5 eller 5a, foreligger. Der består dog en mulighed for alligevel at give opholdstilladelse, såfremt ansøger "åbenbart og troværdigt" tager afstand fra sine handlinger.

### 5.6.2. Procedurer

Den konkrete administration af den tyske udlændingelovgivning er en delstatskompetence. En udvisningsbeslutning kan prøves ved domstolene efter de almindelige regler i den tyske udlændingelovgivning.

---

<sup>7</sup> Oversættelse: offentlig, i en forsamling eller ved at omdele skrifter billiger en forbrydelse imod freden, en krigsforbrydelse, eller en forbrydelse imod menneskeheden eller billiger eller reklamerer for gerninger af samme vægt, der er egnet til at forstyrre den offentlige sikkerhed og orden, eller

<sup>8</sup> Oversættelse: på en måde, der er egnet til at forstyrre den offentlige sikkerhed og orden, opfordrer til had imod dele af befolkningen eller til vold eller opfordrer til vilkårlige forholdsregler, eller angriber menneskets værdighed, idet han skælder ud på dem, er overlagt foragtelig eller taler usandt om dem.

### 5.6.3. Praksis

Der findes ingen central portal for indsamling/registrering af praksis. Grundet stor offentlig opmærksomhed omkring de såkaldte "Hassprediger" vil der dog ofte være stor mediefokus på sådanne sager. Særligt kan fremhæves én sag, der dog oprindeligt baserede sig på regelsættet før den 1. januar 2005 (§ 47 i den daværende "Ausländergesetz" muliggjorde – som nu – udvisning af udlændinge, der udgør en fare for den offentlige sikkerhed). Ved den efterfølgende prøvelse ved diverse retsinstanser blev opholdslovens § 55, stk. 8 a, også indtaget:

Udlændingemyndighederne i delstaten Berlin traf den 16. december 2004 beslutning om at udvise imam Yakup Tasci fra Mevlana-moskéen i Berlin efter en hasteprocedure. Udvisningsgrundlaget var navnlig følgende udtalelser, der var blevet fremsat i juni 2004 i en offentlig forsamling:

"Gnade uns um derentwillen, deren Namen neben Deinem Namen erwähnt werden, um der Märtyrer willen, die ihr Blut im Irak vergießen, um der Lämmer willen, die gestern und heute in Jerusalem und in Bagdad ihr Leben lassen, lass uns nicht zusammen mit den Ungläubigen in Deinem Feuer verbrennen".

"Sollte uns in jenem Land, in diesem Land, noch bevor der Vogel unserer Seele unseren als Käfig dienenden Körper verlässt, der Märtyrertod vergönnt sein, dann lasse uns den schönsten des Märtyrertodes zuteil werden".

"Gesegnet sei Euer Kampf, angesehen sei Euer Kampf vor den Augen Gottes".<sup>9</sup>

Ifølge Berlins udlændingemyndigheder var disse udtalelser egnede til dels at forherlige selvmordsattentater og dels at opfordre andre muslimer til at begå sådanne handlinger. Taci klagede efterfølgende over udvisningsbeslutningen ved Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht og Verfassungsgerichtshof i Berlin.

Ved førstnævnte instanser foretog man en prøvelse af udvisningsbeslutningens forhold til vedkommendes tilknytning til Tyskland (han havde boet i landet siden 1971), vedkommendes familiære situation og det faktum, at han efterfølgende havde forsøgt at distancere sig fra udtalelserne. Ved sidstnævnte instans skulle udvisningsbeslutningens forhold til visse grundrettigheder i den tyske forfatning (ytringsfrihed, religionsfrihed m.v.) havde været prøvet, men klagen blev afvist under henvisning vil, at der var indgivet klage med samme indhold ved Forbundsforfatningsdomstolen i Karlsruhe.

---

<sup>9</sup> Oversættelse: "Nåde os for dem, hvis navn vil blive nævnt ved siden af dit, for martyrerens skyld, hvis blod bliver udgydt i Irak, for lammenes skyld, der lader deres liv både i går og i dag i Jerusalem og i Bagdad, lad os ikke brænde i din ild sammen med de vantro."

"Skulle der i dette land, dette land, endnu inden vores sjæls fugl forlader vores krop som tjener som bur, martyrdøden måtte være optjent, så tildel os den dejligste martyrdød."

"Velsignet være jeres kamp, anset være jeres kamp for guds øjne."

Forbundsforfatningsdomstolen i Karlsruhe fastslog den 13. juni 2005, at behandlingen af Tacis klage ved de forskellige instanser i Berlin havde været for summarisk og dermed havde krænket dennes ret til effektiv retsbeskyttelse i henhold til den tyske forfatning. Det fremgik i øvrigt af sagens præmisser, at Forbundsforfatningsdomstolen ikke var overbevist om, at den udvistes udtalelser havde den af de berlinske udlændingemyndigheder påberåbte karakter. Sagen blev herefter tilbagevist til fornyet behandling ved Verwaltungsgericht i Berlin og verserede fortsat, da Taci i oktober 2006 frivilligt udrejste til sit hjemland Tyrkiet. De berlinske udlændingemyndigheder lod herefter meddele, at man betragtede sagen som afsluttet.

## **5.7. Sammenfatning**

I Danmark har man efter de seneste års terrorangreb i Europa haft øget fokus på indsatsen mod terrorhandlinger og herunder bl.a. foretaget en række stramninger af udlændingelovens regler om udelukkelse, inddragelse og udvisning.

Ud fra det ovenfor anførte ses der også i udlandet at være øget fokus på at sikre, at personer, der udviser en særlig ekstremistisk adfærd, ikke tillades i landene.

Som eksempel kan nævnes, at man i Storbritannien kort tid efter terrorangrebet i London i juli 2005 indførte en udvidet mulighed for afvisning/udelukkelse samt udvisning af personer, der udviser en "unacceptable behaviour".

I Frankrig indførte man i 2004 en mulighed for at udvise personer, der udviser en opførsel, som kan skade statens fundamentale interesser, samt personer, der forsætligt eller eksplicit opfordrer til diskrimination, had eller vold mod enkelte personer eller grupper af personer. Baggrunden herfor var udvisningssagen om imamen Bouziane, som gennem prædikener og udtalelser havde opfordret til hustruvold.

Herudover kan nævnes, at man i Tyskland i december 2004 tog skridt til at udvise en udlænding, som havde ytret sig på en måde, der ifølge udlændingemyndighederne var egnet til dels at forherlige selvmordsattentater og dels at opfordre andre til at begå sådanne handlinger.

## 6. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

### 6.1. Indledning

Arbejdsgruppen skal efter sit kommissorium nærmere overveje anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, herunder overveje hvorvidt der vil kunne fastlægges en definition af "demokratifjendtlig adfærd", som kan danne grundlag for eventuel lovgivning på området.

Anbefaling nr. 35 og 36 har følgende ordlyd:

"**35.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. Det samme gælder udlændinge, som ikke aktuelt udviser sådan adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri. Der bør over for studerende og arbejdstagere og lignende indføres en bestemmelse i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenførings-sager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper.

**36.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, som udgangspunkt ikke skal have forlænget en meddelt opholdstilladelse. Der bør tillige indføres en bestemmelse for studerende og arbejdstagere o.lign i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenførings-sager bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper."

Arbejdsgruppen skal således overveje muligheden for at indføre regler, der begrænser adgangen for udlændinge, der udviser en adfærd som nævnt i anbefalingerne samt regler, der indebærer, at de omhandlede udlændinge ikke vil få forlænget en allerede meddelt opholdstilladelse. Det betyder, at arbejdsgruppen skal overveje behovet for yderligere regulering inden for reglerne i udlændingeloven om afvisning, udelukkelse fra opholdstilladelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse.

Som det fremgår af anbefalingerne, bør der efter arbejdsgruppens opfattelse som følge af Danmarks internationale forpligtelser kun kunne blive tale om en eventuel regulering, der ikke skal omfatte flygtninge- og familiesammenførings-sager.

### 6.2. Definition af begrebet demokratifjendtlig adfærd

#### 6.2.1. Demokratibegrebet

På baggrund af professor Henning Kochs udredning af demokratibegrebet finder arbejdsgruppen, at et demokratisk samfund er karakteriseret ved først og fremmest at bekende sig

til grundlæggende menneskerettigheder, således som de er fastlagt i f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1950.

Menneskerettighederne kan dog ikke stå alene i forsøget på at definere begrebet demokrati.

Efter arbejdsgruppens opfattelse hører til definitionen også andre principper og rettigheder. Arbejdsgruppen kan her henvise til de overvejelser, som er indeholdt i Retsudvalgets betænkning af 21. maj 2002 gennemgået ovenfor på 34-35. Således må værdier som menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder alle være centrale for forståelsen af demokratibegrebet.

### *6.2.2. Demokratifjendtlig adfærd*

Arbejdsgruppen har afgrænset sine analyser til de handlinger og ytringer, der er relateret til terror.

Denne afgrænsning skal ses i sammenhæng med den overordnede ramme i regeringens tværministerielle arbejdsgruppe, som blev nedsat for at foretage en samlet gennemgang og vurdering af det danske samfunds indsats og beredskab over for terrorhandling.

Der vil således kunne tænkes at forekomme handlinger og ytringer, som må anses for ikke at være i overensstemmelse med de grundlæggende demokratiske værdinormer, men som på den anden side ikke udgør kernen af de handlinger og ytringer, der efter arbejdsgruppens kommissorium skal overvejes i forhold til, at de pågældende personer skal begrænses i deres adgang til Danmark.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund koncentreret sine overvejelser om, hvorvidt der er behov for yderligere lovgivning, der kan modvirke, at personer, der udfører handlinger og/eller fremsætter ytringer, som kan anses for at være demokratifjendtlig adfærd og er relateret til terror uden dog direkte at være omfattet af de regler i straffeloven, der som f.eks. straffelovens § 114 kan siges at beskytte demokratiet, tager eller fortsætter ophold i Danmark.

### **6.3. Behovet for ny regulering i udlændingeloven for at begrænse adgangen til Danmark for udlændinge, der udfører handlinger og/eller fremsætter ytringer, som anses for at være demokratifjendtlig adfærd og er relateret til terror**

Arbejdsgruppen har med udgangspunkt i de gældende regler i udlændingeloven undersøgt, om der er behov for yderligere regulering i forhold til muligheden for at begrænse adgangen til landet for udlændinge, der udøver eller må frygtes at ville udøve terrorrelateret demokratifjendtlig adfærd, eller i forhold til at bringe en sådan udlændings ophold i Danmark til ophør.

I det følgende (afsnit 6.3.1) ses på, hvilke muligheder de gældende regler i udlændingeloven giver for at begrænse adgangen til Danmark for udlændinge, der udøver eller må frygtes at

ville udøve demokratifjendtlig adfærd relateret til terror. Afsnit 6.3.2 indeholder arbejdsgruppens vurdering af, om der er behov for ny regulering i udlændingeloven, når man ønsker at begrænse adgangen til Danmark for udlændinge, der udøver terrorrelateret demokratifjendtlig adfærd.

*6.3.1. Muligheden for inden for de gældende regler i udlændingeloven at begrænse adgangen til Danmark for udlændinge, der udfører handlinger og/eller fremsætter ytringer, som anses for at være demokratifjendtlig adfærd og er relateret til terror*

*6.3.1.1. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, og stk. 8*

En udlænding, der udøver eller må frygtes at ville udøve terrorrelateret demokratifjendtlig adfærd, kan efter udlændingeloven afvises fra indrejse, hvis bl.a. hensynet til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Der kan således f.eks. ske afvisning, hvis det på grund af tidligere idømt frihedsstraf – her i landet eller i udlandet – eller af anden særlig grund må frygtes, at udlændingen vil begå ny kriminalitet under opholdet.

Endvidere kan der ske afvisning af en udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, uanset bestemmelserne i kapitel 1 (om udlændinges indrejse og ophold), såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

*6.3.1.2. Udelukkelse fra opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10*

En udlænding, der udøver eller må frygtes at udøve demokratifjendtlig adfærd, der er relateret til terror, er udelukket fra at opnå opholdstilladelse efter udlændingeloven, hvis den pågældende anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, eller den pågældende uden for Danmark er dømt for eller må antages at have begået forbrydelser mod statens sikkerhed eller andre alvorlige forbrydelser (der kunne medføre udvisning). En udlænding kan i øvrigt udelukkes fra at få opholdstilladelse, hvis der foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter udlændingeloven.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 4.2.2, vedrørende udelukkelse af opholdstilladelse efter udlændingeloven på grund af fare for bl.a. statens sikkerhed.

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 4.3.5, i forbindelse med gennemgangen af forarbejderne til udlændingeloven for så vidt angår forståelsen af begrebet statens sikkerhed, omfatter hensynet til statens sikkerhed de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 og 13, men formuleringen udelukker ikke, at andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning. Det fremgår endvidere, at det forudsættes, at der er tale om en konkret kvalificeret fare. Arbejdsgruppen bemærker, at dette krav om en konkret kvalificeret fare også er gennemgået i Politikommissionens Betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning, jf. herved bl.a. dennes kapitel 4.

Straffelovens kapitel 12 beskæftiger sig med handlinger, der angriber eller truer statens ydre sikkerhed. Kapitel 13 handler om forbrydelser, der angriber eller truer statens indre sikkerhed og den demokratiske samfundsorden, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets (demokratiets) funktioner. Begrebet statens sikkerhed er herudover ikke yderligere defineret i straffeloven, men begrebet indgår som et hovedhensyn bag de enkelte delikter i straffelovens kapitel 12 og 13.

Det fremgår endvidere af forarbejderne til udlændingelovens bestemmelse om udelukkelse, at en udlænding også vil kunne udelukkes fra opholdstilladelse, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed eller sikkerhed, f.eks. ved at tilskynde til anvendelse af biologiske eller kemiske våben eller kampstoffer.

#### *6.3.1.3. Nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, jf. § 19*

En udlænding kan få sin opholdstilladelse nægtet forlænget i samme omfang, som en udlænding kan udelukkes fra opholdstilladelse. Det betyder, at opholdstilladelsen kan nægtes forlænget, hvis den pågældende anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, eller den pågældende uden for Danmark har eller må antages at have begået forbrydelser mod statens sikkerhed eller andre alvorlige forbrydelser.

#### *6.3.2. Arbejdsgruppens konklusion*

##### *6.3.2.1. Behovet for ny regulering i udlændingeloven*

Arbejdsgruppen bemærker indledningsvis, at begrebet demokratifjendtlig adfærd er et upræcist begreb, men arbejdsgruppen har i kapitel 3 beskrevet, hvad der efter arbejdsgruppens opfattelse kendetegner demokratifjendtlig adfærd.

Arbejdsgruppen konkluderer herefter, at det må antages, at de gældende regler i udlændingeloven om afvisning, udelukkelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse som udgangspunkt giver tilstrækkelige og tilfredsstillende muligheder for at imødegå demokratifjendtlig adfærd, som er relateret til terror, jf. afsnit 6.3.1 ovenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at de handlinger, der ligger inden for udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, om udelukkelse fra opholdstilladelse og § 25 om udvisning, må antages at ligge inden for begrebet demokratifjendtlig adfærd.

Arbejdsgruppen skal dog bemærke, at der ikke har været adgang til nærmere oplysninger fra efterretningstjenesterne om, hvilke forhold der lægges vægt på i forbindelse med justitsministerens indstilling til integrationsministeren om, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b. Arbejdsgruppen har således ikke kunne foreta-



ge en nærmere vurdering af grænserne for anvendelsesområdet for udlændingelovens § 10, stk. 1, og § 25, nr. 1.

I øvrigt indeholder straffeloven bestemmelser, som omfatter handlinger m.v., der vil kunne betegnes som demokratifjendtlig adfærd. Fuldbyrdet overtrædelse af en række af disse straffelovsbestemmelser – samt forsøg herpå – kan betyde, at udlændinge begrænses i deres adgang til landet. jf. herved kapitel 4, afsnit 4.9. Der kan efter de almindelige strafferetlige regler straffes for medvirken til overtrædelse af straffelovens bestemmelser, og en straf for medvirken til en alvorlig forbrydelse vil således også kunne medføre, at udlændinge begrænses i deres adgang til landet.

Udlændingeloven indeholder som gennemgået i kapitel 4, afsnit 4.3.6, en særlig regel – udlændingelovens § 25 c – om udvisning af religiøse forkyndere m.v. Denne regel giver en særlig adgang til at udvise udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f med henblik på at virke som religiøse forkyndere m.v.

Formålet med at indføre den særlige udvisningsregel i udlændingelovens § 25 c var at sikre, at det kan få konsekvenser for en udlændings opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v., hvis udlændingen er dømt for forbrydelser, jf. nedenfor, der er til skade for grundlæggende demokratiske principper m.v. – og som således også kan være udtryk for demokratifjendtlig adfærd.

Den særlige regel i udlændingelovens § 25 c indebærer bl.a., at det er muligt at udvise religiøse forkyndere i videre omfang end efter udlændingelovens almindelige udvisningsregler – f.eks. hvor en forkynder alene idømmes bødestraf for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.), § 136 (offentlig tilskyndelse til forbrydelse), § 140 (forhånelse af lovligt bestående religionssamfund), § 266 (trusler om strafbare handlinger), § 266 a (offentlige udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk) og § 266 b (offentlige racistiske udtalelser).

Den særlige regel om udvisning af religiøse forkyndere giver ikke mulighed for at udvise udlændinge, som reelt virker som forkyndere eller indtager lignende funktioner i mere eller mindre organiserede sammenslutninger, men som har opholdstilladelse efter udlændingeloven på et andet grundlag.

Udlændingetjenesten har oplyst, at der i henholdsvis 2004, 2005 og 2006 er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f som religiøs forkynder m.v. i 90, 75, og 113 tilfælde, jf. bilag 1.

Der er i perioden således meddelt i alt 278 opholdstilladelser særligt med henblik på at virke som religiøs forkynder m.v. Det bemærkes, at der herved ikke tages højde for eventuelt bortfald af opholdstilladelse eller afslag på forlængelse m.v. i perioden.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at muligheden for at virke som forkynder i Danmark ikke alene er knyttet til personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f som religiøs

forkyndere m.v. Andre personer kan virke som forkyndere i Danmark, uden at de opholder sig i landet på grundlag af den særlige bestemmelse herom.

Arbejdsgruppen har overvejet at foreslå, at der indføres en ny generel regel i udlændingeloven, der udtrykkeligt giver mulighed for at udelukke studerende og arbejdstagere og andre udlændinge, der har opnået opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold i de tilfælde, hvor de har begået strafbare handlinger, som svarer til de handlinger, der er opregnet i udlændingelovens § 25 c, jf. ovenfor.

Arbejdsgruppen finder dog ikke, at der bør fremsættes forslag om en sådan generel bestemmelse i udlændingeloven.

Arbejdsgruppen har i sine overvejelser lagt vægt på, at udlændingelovens § 25 c alene vedrører udlændinge med opholdstilladelse efter § 9 f, dvs. religiøse forkyndere m.v., og at afgrænsningen bygger på den særlige status, disse personer har i forbindelse med deres mulighed for at få ophold i Danmark.

Det bemærkes herved, at den skærpede adgang til at udvise (og dermed også træffe afgørelse om udelukkelse af opholdstilladelse efter udlændingeloven) på baggrund af nærmere bestemte strafbare handlinger, jf. udlændingelovens § 25 c, er sammenkædet med den særlige adgang til landet, udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f har.

Arbejdsgruppen har endvidere taget i betragtning, at hvis en generel regel skulle kunne gælde for alle udlændinge, der reelt udøver funktioner og har en rolle svarende til forkynderes – og således f.eks. ikke for alle studerende, som ytrer sig på lignende vis – så ville der kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt en sådan regel ville være udtryk for diskrimination begrundet i religiøse forhold.

Endelig har arbejdsgruppen lagt vægt på, at handlinger og ytringer, der kan betragtes som demokratifjendtlig adfærd, og som er terrorrelaterede, må forventes at medføre frihedsstraf, som efter omstændighederne kan medføre udvisning ved dom efter de almindelige regler herom i udlændingelovens §§ 22-24, eller som ligefrem kan medføre administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25, uden at domfældelse er nødvendig.

Disse handlinger har således en karakter, der medfører, at de falder uden for det særlige anvendelsesområde i udlændingelovens § 25 c – udvisning på baggrund af bødestraf for visse straffelovsovertrædelser. Sådanne handlinger må som nævnt antages at være omfattet af udlændingelovens eksisterende regler, herunder reglerne om udelukkelse.

#### *6.3.2.2. Bestemmelse om udelukkelse af personer, der er opført på FN's og EU's sanktionslister*

Arbejdsgruppen har overvejet at indføre en bestemmelse, hvorefter udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister afvises ved grænsen eller udelukkes fra opnåelse af opholdstilladelse.

Der vedtages i FN og EU sanktionslister indeholdende restriktioner, herunder rejserestriktioner, over for bl.a. konkrete navngivne personer med tilknytning til terrorisme. Sanktionslisterne vedtages og opdateres henholdsvis i FN's Sikkerhedsråd og i Rådet i EU.

De danske myndigheder skal overholde de forpligtelser, som følger af de internationale sanktionslister, herunder nægte indrejse af personer, der er optaget på en sanktionsliste. Udlændingemyndighederne skal selv sikre, at forpligtelserne efterleves.

Personer, der konstateres opført på sanktionslisterne, vil med udgangspunkt i Danmarks internationale forpligtelser blive nægtet indrejse og ophold i Danmark. Der er dog ikke nogen udtrykkelig bestemmelse i udlændingeloven, der tager højde for denne situation. Der er derfor efter arbejdsgruppens vurdering behov for en sådan bestemmelse.

Der er i SIS II-forordningen, der blev vedtaget i december 2006, indført en bestemmelse, hvorefter udlændinge opført på FN's eller EU's sanktionslister indberettes til Schengeninformationssystemet (SIS) som uønskede udlændinge. Når SIS II-forordningen er gennemført i dansk ret, vil det betyde, at de pågældende udlændinge vil kunne afvises efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 6, og udelukkes efter udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 4. Arbejdsgruppen bemærker dog, at statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, ikke kan indberettes til SIS.

Arbejdsgruppen anbefaler på denne baggrund, at der – indtil SIS II-forordningen er trådt i kraft og er gennemført i dansk ret – sker en præcisering af hjemlen til at nægte indrejse og ophold for udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister.