

NOTAT

20. MAJ 2016

INDREJSEFORBUD FOR UDENLANDSKE FORKYNDERE

DOK. NR. 16/01603-1

Der har i flere år været et politisk ønske om at forhindre religiøse prædikanter, der formodes at kunne bidrage til radikaliserings, i at rejse ind i Danmark. Senest har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i maj 2016 udarbejdet et udspil til et indrejseforbud for udenlandske forkyndere. Regeringen lægger i udspillet op til, at de religiøse forkyndere, der anses for en trussel mod den offentlige orden, vil fremgå af en sanktionsliste, og at indrejseforbuddet rent praktisk vil ske ved at nægte personerne visum eller afvise dem ved grænsen. Et lovforslag planlægges fremsat i oktober 2016.

Spørgsmålet om et indrejseforbud udgør et menneskeretligt dilemma med individets ret til ytringsfrihed og religionsfrihed på den ene side og statens ret til at undgå indrejse af personer, som anses for at være en trussel, på den anden side. Dette notat har til formål at beskrive de menneskeretlige aspekter, som især bør tillægges opmærksomhed, når et lovforslag i de kommende måneder skal udformes.

Statens mulighed for at begrænse individers rettigheder

Det klare udgangspunkt er, at stater – ifølge folkeretten – har ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold i staten. Det kaldes staternes 'adgangsret', og retten anerkendes også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

Indledningsvist kan det nævnes, at det ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er muligt for stater at undtage visse handlinger den beskyttelse, som konventionen ellers sikrer. Derfor vil blandt andet grove ytringer, der har til hensigt at undergrave EMRK's formål, aldrig være dækket af ytringsfrihedsbeskyttelsen. Denne undtagelse er dog forbeholdt meget grove ytringer, så som ytringer, der opildner til terrorisme, had, drab eller forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed. Instituttet vurderer i den forbindelse, at generelle anti-demokratiske ytringer ikke falder inden for denne særlige bestemmelses anvendelsesområde.

Derudover giver EMRK mulighed for, at stater kan indskrænke rettigheder som ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheden og diskriminationsforbuddet, når det kommer til udlændinges politiske virksomhed. Altså er det muligt for stater at foretage en begrænsning i udlændinges ytringsfrihed og dermed også indrejse. Men muligheden

gælder kun udlændinges politiske virksomhed og for eksempel ikke religiøs virksomhed. I praksis anvendes bestemmelsen yderst sjældent.

Domspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Selvom stater har adgangsretten og som udgangspunkt kan begrænse individers rettigheder og bestemme, hvem der skal have adgang til statens territorium, viser praksis ved EMD, at et indrejseforbud for et individ, der befinder sig uden for staten, kan betragtes som en sanktion og et indgreb i vedkommendes ytringsfrihed. Ytringsfriheden er en af de demokratiske og menneskeretlige kerneværdier og er beskyttet både efter Grundloven og EMRK.

Religionsfriheden er en anden af de menneskeretlige kerneværdier og er ligeledes beskyttet efter Grundloven og EMRK. Religionsfrihed er særskilt beskyttet i alle grundlæggende menneskeretlige dokumenter, hvorfor adgang til religiøs forkyndelse må anses for særdeles grundlæggende i et demokratisk samfund og en del af det danske værdigrundlag.

For at en stat kan begrænse individers ytringsfrihed eller religionsfrihed kræver konventionen, 1) at indgrebet er foreskrevet ved lov, 2) at det er nødvendigt i et demokratisk samfund, og 3) at det forfølger et legitimt formål.

- 1) Kravet om, at indgrebet har hjemmel i lovgivningen, betyder ifølge EMD's praksis blandt andet, at retsreglerne er tilgængelige, og at retstilstanden er forudsigelig. Med andre ord skal reglerne være tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet betyder derfor ikke kun, at der skal være en lovhjemmel, men også, at loven skal have en vis kvalitet. Individet skal have mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og beskyttes mod vilkårlige indgreb i ytringsfriheden.
- 2) Kravet om nødvendighed er en proportionalitetsvurdering af, hvorvidt indgrebet sker som et svar på et påtrængende samfundsmæssigt behov, og om der er foretaget en rimelig afvejning mellem individets rettigheder på den ene side og samfundets interesser på den anden side.
- 3) Et indgreb forfølger et legitimt formål, når indgrebet har til hensigt at opfylde ét eller flere af de retmæssige formål, der direkte angives i konventionen. Det kan blandt andet være hensyn som beskyttelse af andres rettigheder, national

sikkerhed, territorial integritet, offentlig tryghed eller forebyggelse af uorden eller forbrydelse.

Instituttets vurdering af hjemmel, nødvendighed og legitimitet

Ifølge oplægget fra regeringen skal en udlænding blandt andet kunne optages på sanktionslisten på baggrund af udtalelser, der vurderes som anti-demokratiske. Det vil sige, at udtalelserne vurderes som værende en trussel mod den offentlige orden. Betegnelsen "anti-demokratisk" må anses for at være meget bred, og der er derfor en risiko for en uensartet retsanvendelse, **vilkårlighed** og uforudsigelighed.

Samtidig vurderer instituttet, at det kan være svært i de konkrete tilfælde at få informationer om, hvilke forhold ytringerne har været afgivet under, og det vil gøre det svært at vurdere, hvornår en ytring kan anses for at være en trussel mod den offentlige orden. Om en ytring kan være en trussel afhænger for eksempel af tilhørerskaren, og i hvilken kontekst ytringen fremsættes. Instituttet vurderer, at vidensgrundlaget, som beslutningerne om indrejseforbud skal tages på, risikerer at være mangelfuld og dermed behæftet med en høj grad af usikkerhed.

Når det kommer til at vurdere, om **nødvendighedskravet** er opfyldt, har det betydning, at der eksisterer en lang dansk tradition for en åben og fordomsfri debat om grundlæggende samfundsforhold og demokratiforståelse. Det kan tale for en vis tilbageholdenhed i forhold til indgreb i ytringsfriheden. Dertil kan tilføjes, at religiøse forkyndere, der opholder sig i Danmark, skal overholde dansk lovgivning og kan straffes efter de almindelige regler, hvis behovet opstår.

Modsat kan det tale for, at et indrejseforbud vil være et proportionalt indgreb, at der ifølge adgangsretten kun er krav om, at staten tager et relativt begrænset hensyn til religiøse forkyndere, der ikke anses for at have nogen grundlæggende ret til indrejse eller tilknytning til Danmark. Samtidig har staten et vist råderum til at finde den løsning, der passer bedst med traditioner og den kulturelle forståelse i landet.

Mens et lovforslag vil skulle tage højde for de ovennævnte menneskeretlige risici i forhold til vilkårlighed og proportionalitet, er det instituttets vurdering, at en lovændring kan opfylde det **legitime formål** at beskytte den offentlige orden.

Det diskriminationsmæssige aspekt

Fokus for forhandlingerne og det foreløbige udspil er udelukkende på religiøse forkyndere. Det kan være problematiske i forhold til EMRK, som forbyder diskrimination i forhold til konventionens øvrige rettigheder, herunder også ytringsfriheden. Formidling af ekstreme værdier og holdninger kan forekomme fra anden side end religiøse forkyndere, og de behøver ikke nødvendigvis være forankret i religion. Den pågældende formidler kan have opnået en særlig position og tilhørskare uden om en religion. Derfor er det ensidige fokus på religiøse forkyndere ikke nødvendigvis i overensstemmelse med diskriminationsforbuddet i EMRK og kravet om ligebehandling efter FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder, der begge forbyder forskelsbehandling på grund af religiøse tilhørsforhold.

Beskyttelse af privatliv

Instituttet vurderer desuden, at det kan føre til privatlivsmæssige problemstillinger at offentliggøre navngivne personer på en offentlig liste. Samtidig kan der være problemer med at sikre effektive retsmidler, når det kommer til at få fjernet navne fra listen. Derfor vil instituttet også have særligt fokus på de problematikker, når der foreligger et udkast til et lovforslag.

Opsummering

Det er instituttets vurdering, at der kan være en stor usikkerhed og risiko for vilkårlighed i forbindelse med optagelsen på en sanktionsliste med efterfølgende indrejseforbud. Betegnelsen "anti-demokratisk" er meget bred og kan derfor føre til vilkårlighed i anvendelsen. Ligeledes anser instituttet det for problematisk, at udtalelser fremsat i en lukket kreds kan resultere i et indrejseforbud, da det stemmer dårligt overens med den almindelige tilgang i dansk retstradition: at ytringer, der sanktioneres, skal fremsættes med forsæt til udbredelse i en videre kreds og skal have en vis grovhed.

På den ene side er det svært at sandsynliggøre, at det er nødvendigt for det danske demokratiske samfund at forhindre religiøse forkyndere med et udemokratisk budskab adgang til Danmark, da vi her i landet har en lang tradition for en stærk ytringsfrihed, hvor vi debatterer os ud af uenigheder. På den anden side vil et lovforslag kunne opfylde det legitime formål at beskytte den offentlige orden, og udenlandske religiøse forkyndere har ikke nogen grundlæggende ret til at rejse ind i Danmark.

Dog forbyder EMRK diskrimination af blandt andet religiøse grunde, og det kan derfor være i strid med konventionen, hvis et indrejseforbud alene retter sig mod religiøse forkyndere og ikke andre talspersoner. Samtidig yder religionsfriheden en særlig beskyttelse, som yderligere problematiserer det ensidige fokus på netop religiøse forkyndere.

BAGGRUND

RELEVANTE BESTEMMELSER I DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Artikel 9 – Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed

Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Artikel 10 – Ytringsfrihed

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprede af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Artikel 14 – Accessorisk diskriminationsforbud

Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion,

politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Artikel 16 – Indskrænkninger i udlændinges politiske virke

Intet i artiklerne 10, 11 og 14 må anses for at være til hinder for, at de Høje kontraherende Parter fastsætter indskrænkninger i udlændinges politiske virksomhed.

Artikel 17 – Forbud mod misbrug af rettigheder

Intet i denne konvention må fortolkes, som om den medførte ret for nogen stat, gruppe eller person til at inklade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der tilsigter at tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller at begrænse dem i videre omfang, end der er hjemmel for i konventionen.

RELEVANT RETSPRAKSIS FRA DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL

Udgangspunktet er, at staten har ret til at kontrollere udlændinges indrejse. Se dog udvalgt domspraksis nedenfor.

COX 20/5 2010

Amerikansk professor fik permanent forbud mod at rejse ind i Tyrkiet på grund af udtalelser om assimileringen af kurdere og for at havde udtalt sig om det armenske folkemord i 1915. EMD fandt, at art. 10 var krænket.

Women on Waves 3/2 2009

Det fandtes at udgøre en krænkelse, at et skib blev nægtet ret til at sejle ind i portugisisk farvand. Skibet blev benyttet af en forening, der ønskede at informere om prævention, kønssygdomme, familieplanlægning og afkriminalisering af abort, herunder ved at afholde møder seminarer og workshops. Det var uden betydning, at personer fra foreningen kunne rejse ind i landet og informere om de omhandlede emner, idet konventionen ikke alene beskytter indholdet af ytringen, men også den form, der ønskes anvendt, og det er overladt til de pågældende selv at bestemme den mest hensigtsmæssige form, uden indblanding fra myndigheder. Der var ikke tale om at nægte personer adgang til private områder eller offentlige bygninger m.v., men derimod adgang til offentligt tilgængelige område. Der var ikke grund til at antage, at foreningen havde til hensigt at begå strafbare handlinger, herunder overtræde lovgivning om abort. Hvis der var risiko

for, at ulovlig medicin ville blive givet til personer, fandtes andre og mindre indgribende midler, herunder beslaglæggelse af medicin. EMD fandt, at art. 10 var krænket.

Nolan og K 12/2 2009

Klagerens opholdstilladelse i Rusland blev annulleret af grænsepolitiet ved hans tilbagevenden fra en udlandsrejse, samtidigt med at han blev nægtet indrejse og tvunget til at rejse videre til et tredjeland. Klager var en udenlandsk repræsentant for Unification Church og havde opholdt sig en del år i Rusland. EMD fandt krænkelse af art. 9.

Perry 8/11 2007

De lettiske myndigheder afviste at forny opholdstilladelsen for en udenlandsk repræsentant for Morning Star International. De lettiske myndigheder argumenterede med, at EMRK ikke garanterer opholdstilladelse (ratione materiæ), men EMD fandt, at når de lettiske myndigheder tillader indrejse og ophold, må EMRK's øvrige bestemmelse overholdes, herunder art. 9. Da afvisning af opholdstilladelse klart refererede til den pågældendes religion, var art. 9 krænket.

Piermont 27/4 1995

Klageren, en tysk EU-parlamentariker, var inviteret til Tahiti i Fransk Polynesien af en lokal separatistisk politiker. Her deltog hun i en demonstration imod franske atomprøvesprængninger i Stillehavet og holdt ved denne lejlighed en tale, hvor hun bl.a. støttede separatisternes krav. Som følge heraf blev hun udvist fra Fransk Polynesien og blev nægtet adgang til at rejse ind i Ny Caledonien. EMD's flertal (5-4) fandt krænkelse af art. 10.

Kilder:

- Den Europæiske menneskerettighedskonvention – for praktikere; 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2010; Jon Fridrik Kjølbro.
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Art. 10-59 samt tillægsprotokollerne; 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2011; Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller, Jens Vedsted-Hansen.