Udskriftsdato: 24. april 2024

2016/1 LSF 48 (Gældende)

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

Ministerium: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Journalnummer: Udlændinge-, Integrations- og Boligmin., j.nr. 2016-11528

Fremsat den 9. november 2016 af udlændinge-, integrations- og boligministeren (Inger Støjberg)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved § 10 i lov nr. 665 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. I *§ 10, stk. 3, 1. pkt.,* ændres »§ 32, stk. 11« til: »§ 32, stk. 12«.

2. I *§ 10, stk. 4, 1. pkt.,* ændres »§ 32, stk. 1 og 11« til: »§ 32, stk. 1 og 12«.

3. I *§ 10* indsættes som *stk. 6*:

»Stk. 6. En udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, kan ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler derfor.«

4. Efter kapitel 5 b indsættes:

»Kapitel 5 c

Liste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse

§ 29 c. En udlænding kan optages på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Optagelse på listen sker for 2 år og kan forlænges med 2 år ad gangen. En udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 3, eller har opholdstilladelse her i landet, kan ikke optages på listen.

Stk. 2. Ved afgørelse om optagelse af en udlænding på den liste, der er nævnt i stk. 1, finder forvaltningslovens § 19 ikke anvendelse.

Stk. 3. Optagelse af en udlænding på den liste, der er nævnt i stk. 1, optages som meddelelse i Statstidende. Optagelse af en udlænding på listen gælder fra tidspunktet for optagelse af meddelelse herom i Statstidende, medmindre optagelse på listen forud for dette tidspunkt er meddelt den pågældende udlænding.

Stk. 4. Den liste, der er nævnt i stk. 1, kan offentliggøres med oplysninger om navn, nationalitet, fødselsdato og opholdsland og med ansigtsfoto.

Stk. 5. Efter anmodning fra udlændingen genoptager Udlændingestyrelsen sagen om at optage udlændingen på den liste, der er nævnt i stk. 1. Ansøgning om genoptagelse har ikke opsættende virkning.«

5. I *§ 32* indsættes efter stk. 9 som nyt stykke:

»Stk. 10. En udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er optaget på listen. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være optaget på listen, eller hvis udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.«

Stk. 10 og 11 bliver herefter stk. 11 og 12.

6. I *§ 44 a, stk. 12,* indsættes som *3.* og *4. pkt.*:

»Persondatalovens § 7, stk. 8, finder heller ikke anvendelse ved behandling af sager om optagelse af en udlænding på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark kan tilsige, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Det samme gælder ved behandling af sager, hvori akter vedrørende optagelse på en sådan liste indgår.«

7. I *§ 46 a, stk. 1, 1. pkt.,* indsættes efter »§ 11, stk. 10,«: »§ 29 c, stk. 1,«.

8. I *§ 52 b, stk. 1,* indsættes som *nr. 13*:

»13) Afslag på sletning af den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, i forbindelse med genoptagelse efter § 29 c, stk. 5.«

9. I *§ 58 g, stk. 1, nr. 6,* ændres »efter § 7 eller« til: »efter § 7,«, og i *§ 58 g, stk. 1, nr. 7,* ændres »§ 25 b.« til: »§ 25 b, eller«.

10. I *§ 58 g, stk. 1,* indsættes som *nr. 8*:

»8) udlændingen er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2017.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
1.1. Lovforslagets hovedpunkter
1.2. Lovforslagets baggrund og formål
2. Lovforslagets hovedindhold
2.1. Indledning
2.2. Betingelser for optagelse på sanktionslisten
2.2.1. Religiøse forkyndere m.fl.
2.2.1.1. Gældende ret
2.2.1.2. Den foreslåede ordning
2.2.2. Hensynet til den offentlige orden i Danmark
2.2.2.1. Gældende ret
2.2.2.2. Den foreslåede ordning
2.2.3. Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne
2.2.3.1. Gældende ret
2.2.3.2. Den foreslåede ordning
2.2.4. Udlændinge, som ikke har opholdstilladelse i Danmark
2.3. Optagelse på sanktionslisten
2.3.1. Kompetence og sagsoplysning
2.3.2. Partshøring og persondatalovens regler om oplysningspligt
2.3.2.1. Gældende ret
2.3.2.2. Den foreslåede ordning
2.3.3. Offentliggørelse af afgørelsen
2.3.3.1. Gældende ret
2.3.3.2. Den foreslåede ordning
2.3.4. Elektronisk sagsbehandling
2.3.4.1. Gældende ret
2.3.4.2. Den foreslåede ordning
2.4. Indrejseforbud og registrering heraf
2.4.1. Indrejseforbud
2.4.1.1. Gældende ret
2.4.1.2. Den foreslåede ordning
2.4.2. Registrering i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret)
2.4.2.1. Gældende ret
2.4.2.2. Den foreslåede ordning
2.4.3. Indberetning som uønsket til Schengeninformationssystemet (SIS II)
2.4.3.1. Gældende ret
2.4.3.2. Den foreslåede ordning
2.5. Genoptagelse af afgørelse om optagelse på sanktionslisten
2.5.1. Gældende ret
2.5.2. Den foreslåede ordning
2.6. Klageadgang til Udlændingenævnet
2.6.1. Gældende ret
2.6.2. Den foreslåede ordning
2.7. Visum

2.7.1. Gældende ret
2.7.2. Den foreslåede ordning
2.8. Afvisning
2.8.1. Gældende ret
2.8.2. Den foreslåede ordning
2.9. Udelukkelse
2.9.1. Gældende ret
2.9.2. Den foreslåede ordning
2.10. Straf for indrejse i strid med indrejseforbud
2.10.1. Gældende ret
2.10.2. Den foreslåede ordning
2.11. Udvisning
2.11.1. Gældende ret
2.11.2. Den foreslåede ordning
2.12. Nyt indrejseforbud i forbindelse med udvisning
2.12.1. Gældende ret
2.12.2. Den foreslåede ordning
3. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser
3.1. Indledning
3.2. Forholdet til grundloven
3.2.1. Forholdet til grundlovens § 67
3.2.2. Forholdet til grundlovens § 70
3.2.3. Forholdet til grundlovens § 77
3.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)
3.3.1. Forholdet til artikel 8
3.3.2. Forholdet til artikel 9
3.3.3. Forholdet til artikel 10
3.3.4. Forholdet til artikel 14
3.4. Samlet vurdering
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer mv.
10. Sammenfattende skema

1. Indledning

1.1. Lovforslagets hovedpunkter

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

I lovforslaget foreslås indført en offentlig, national sankti- onsliste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse her i landet af hensyn til den offentlige orden.

Dette sker ved at indføre bestemmelser om, at udlændinge, der optages på den offentlige, nationale sanktionsliste, har indrejseforbud i Danmark og kan udelukkes fra opholdstilladelse, medmindre særlige grunde taler derfor.

Med lovforslaget indføres endvidere adgang til, at de pågældende udlændinge kan indberettes til Schengeninformationssystemet (SIS II) som uønskede i Schengenområdet.

Som følge af indrejseforbuddet vil de pågældende udlændinge kunne afvises ved grænsen og som udgangspunkt meddeles afslag på visum efter gældende regler.

Udlændinge, der indrejser i strid med indrejseforbuddet, vil endvidere kunne udvises og straffes for overtrædelse af indrejseforbuddet efter gældende regler.

Den nationale sanktionsliste omfatter ikke udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv. (statsborgere i et EU/EØS-land eller Schweiz og deres familiemedlemmer), og udlændinge, som allerede har opholdstilladelse her i landet.

I overensstemmelse med aftalen af 31. maj 2016 indføres administrativt – som supplement til den offentlige, nationale sanktionsliste – en opmærksomhedsliste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som ikke kvalificerer til optagelse på sanktionslisten.

For lovforslagets baggrund og formål henvises i øvrigt til afsnit 1.2 nedenfor.

1.2. Lovforslagets baggrund og formål

Den 31. maj 2016 indgik regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti aftale om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser (herefter aftalen).

Med aftalen blev regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti enige om at sætte ind med nye tiltag inden for følgende tre overordnede temaer: 1) Fratagelse af offentlig anerkendelse, 2) forhindre indrejse af hadprædikanter og 3) sanktioner.

For så vidt angår temaet "2) forhindre indrejse af hadprædikanter" blev aftaleparterne bl.a. enige om, at der indføres nationale lister med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse under henvisning til, at de må anses for en trussel mod den offentlige orden i Danmark. Efter aftalen indføres der således en offentlig sanktionsliste, hvor der i forhold til forkynderne på listen er truffet forhåndsafgørelse om at nægte visum og afvise ved grænsen. Som supplement til sanktionslisten indføres administrativt en (lukket) opmærksomhedsliste med navne på tredjelandsstatsbor-

gere, som ikke kvalificerer til optagelse på en sanktionsliste, samt navne på EU-statsborgere og deres familiemedlemmer.

Tiltaget er uddybende beskrevet i aftalens bilag 6 "Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier" (herefter enighedspapiret).

Dette lovforslag udmønter ovennævnte tiltag i aftalen, således som det er uddybet i enighedspapiret.

I enighedspapiret er bl.a. anført følgende:

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

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

Regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om en model med følgende hovedelementer:

- Sanktionsliste

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

En sanktionsliste vil ikke kunne anvendes over for EU-borgere og deres familiemedlemmer.

- Opmærksomhedsliste

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

- Offentlig sanktionsliste

Sanktionslisten er offentlig og kan f.eks. bekendtgøres på udlændingemyndighedernes hjemmeside (www.nyidanmark.dk).

De oplysninger, der kan føre til, at en udenlandsk religiøs forkynder optages på sanktionslisten, kan f.eks. indhentes ved søgning på internettet eller efter indberetning fra andre myndigheder. Udover offentligt tilgængelige udtalelser eller oplysninger om adfærd kan der være tale om f.eks. udtalelser fremsat i en lukket kreds, som er kommet til myndighedernes kendskab, og som kan videregives til udlændingemyndighederne og den person, der optages på listen. Der skal være tale om oplysninger, som kan fremlægges i forbindelse med sagen, og klassificerede oplysninger vil således ikke danne grundlag for optagelse på sanktionslisten.

Opmærksomhedslisten er ikke offentlig.

- Optagelse på sanktionsliste uden forudgående partshøring, men adgang til efterfølgende prøvelse

Afgørelse om optagelse på sanktionslisten træffes uden forudgående partshøring, og uden at afgørelsen meddeles udlændingen direkte. Det betyder, at udlændingen ikke på afgørelsestidspunktet orienteres om begrundelsen for afgørelsen.

Under henvisning til den effektive håndhævelse af ordningen og af praktiske hensyn sker optagelse på sanktionslisten således ved offentlig bekendtgørelse, jf. ovenfor.

Til gengæld indføres der en særlig let adgang til genoptagelse af sagen, dvs. at den person, der er optaget på listen, kan få prøvet afgørelsen. I den forbindelse foretages partshøring, ligesom et eventuelt afslag på genoptagelse skal indeholde begrundelsen for afgørelsen.

Sanktionslisten administreres af Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om optagelse på listen. Et afslag på genoptagelse af afgørelsen om optagelse på listen kan påklages til Udlændingenævnet.

En afgørelse om optagelse på en sanktionsliste skal revurderes hvert andet år, eller hvis nye oplysninger konkret giver anledning hertil.

- Lister over religiøse forkyndere

Listerne afgrænses til at omfatte religiøse forkyndere og lignende.

Personkredsen vil blive beskrevet nærmere i et lovforslag, bl.a. med afsæt i anvendelsen af begrebet 'religiøs forkynder' i eksisterende lovgivning.

Omfattet vil f.eks. være udlændinge, der virker som forkyndere og dermed forkynder et religiøst budskab, og udlændinge, der virker som missionærer og dermed udbreder en bestemt religion eller tro.

Personkredsen omfatter både "officielle" forkyndere for et bestemt trossamfund, som f.eks. imamer, rabbinere og præster, men også missionærer og andre, der bedriver lignende virksomhed.

Et virke inden for filosofiske eller politiske foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger, omfattes ikke af sanktionslisten.

- Kriterier for trussel mod den offentlige orden

Det overordnede kriterium for at optage en udlænding på sanktionslisten er, at den pågældende udlænding har udvist en adfærd, som giver grund til at tro, at vedkommende ville udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse her i landet.

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

Den form for adfærd, som kan begrunde optagelse på sanktionslisten, kan bestå i ytringer, men også i andre handlinger. Adfærden kan både være udvist i udlandet eller i forbindelse med et tidligere ophold i Danmark. Adfærden skal ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder og lignende. Den udviste adfærd skal give grund til at tro, at udlændingen i forbindelse med indrejse i Danmark (fortsat) vil udvise en adfærd, der udgør en trussel mod den offentlige orden.

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

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

Det vil f.eks. omfatte offentlige tilskyndelser til forbrydelser eller offentlige udtrykkelige billigelser af en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser (dvs. forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.), jf. straffelovens § 136, stk. 1 og 2. Såfremt regeringens forslag om kriminalisering af ytringer, der undergraver dansk lovgivning, fremmes og vedtages, vil også sådanne ytringer være omfattet.

Det vil også omfatte den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, jf. straffelovens § 140.

Herudover vil det omfatte den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, jf. straffelovens § 266.

Desuden vil det omfatte den, der, uden at forholdet omfattes af §§ 136 og 266, offentligt fremsætter udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, jf. straffelovens § 266 a.

Endvidere vil det omfatte den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, jf. straffelovens § 266 b.

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

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

Det er også i dette tilfælde en betingelse for optagelse på sanktionslisten, at udtalelsen fremsættes af en udlænding, der virker som religiøs forkynder mv., at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende udlænding vil forsøge at indrejse i Danmark, og at udtalelsen kan give grund til at tro, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis den pågældende fik lov til at indrejse her i landet. En religiøs forkynders fremsættelse af antidemokratiske ytringer et sted i udlandet vil således ikke i sig selv være tilstrækkeligt til, at den pågældende kan optages på sanktionslisten. Det forhold, at en udlænding f.eks. måtte anses for at være en trussel mod den offentlige orden i et andet land, men ikke mod den offentlige orden i Danmark, kan ikke føre til optagelse på listen.

Afgrænsningen af, hvilken adfærd der kan begrunde optagelse på en sanktionsliste, vil blive beskrevet nærmere i et lovforslag."

Som supplement til den offentlige, nationale sanktionsliste indføres administrativt i overensstemmelse

med aftalen en opmærksomhedsliste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som ikke kvalificerer til optagelse på sanktionslisten.

Opmærksomhedslisten skal anvendes til at skærpe myndighedernes opmærksomhed på og forhåndsviden om udlændinge, der er grund til at være særligt opmærksomme på i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling. Opmærksomhedslisten kan – i modsætning til sanktionslisten – omfatte udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv.

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

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

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

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

Opmærksomhedslisten offentliggøres ikke.

2. Lovforslagets hovedindhold

2.1. Indledning

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

Som udmøntning af aftalen foreslås det endvidere, at betingelserne for optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste skal være,

- at udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, jf. nedenfor i afsnit 2.2.1,

- at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, jf. nedenfor i afsnit 2.2.2,

- at udlændingen ikke er omfattet af EU-reglerne, jf. nedenfor i afsnit 2.2.3, og

- at udlændingen ikke har opholdstilladelse i Danmark, jf. nedenfor i afsnit 2.2.4.

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

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

Som konsekvens af det foreslåede indrejseforbud vil en udlænding, der er optaget på den nationale

sanktionsliste, skulle afvises på grænsen efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, ligesom udlændingen kun rent undtagelsesvis vil kunne få visum, jf. nedenfor i afsnit 2.7 og 2.8.

Herudover foreslås det, at en udlænding, som er opført på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, er udelukket fra opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler herfor, jf. nedenfor i afsnit 2.9.

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

Forslaget indebærer endvidere bl.a., at en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, som udgangspunkt vil kunne udvises, jf. nedenfor i afsnit 2.11.

Sagsbehandlingen i forbindelse med afgørelsen om optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste beskrives i afsnit 2.3, mens adgangen til genoptagelse og klageadgangen beskrives i afsnit 2.5 og 2.6.

2.2. Betingelser for optagelse på sanktionslisten

2.2.1. Religiøse forkyndere m.fl.

2.2.1.1. Gældende ret

Udlændingelovens § 9 f indeholder regler om opholdstilladelse til religiøse forkyndere m.fl.

Efter udlændingelovens § 9 f, stk. 1, nr. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der her i landet skal virke som religiøs forkynder.

Bestemmelsen indebærer, at der kan meddeles opholdstilladelse til udenlandske forkyndere, der her i landet skal forkynde et religiøst budskab. Herved sikres, at der alene meddeles opholdstilladelse til forkyndere, der skal virke som sådanne her i landet.

Efter udlændingelovens § 9 f, stk. 1, nr. 2, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der her i landet skal virke som missionær.

Det er en betingelse, at udlændingen fremlægger dokumentation for, at den pågældende skal virke som missionær og dermed udbrede en bestemt religion eller tro med tilknytning til et herværende trossamfund, jf. udlændingelovens § 9 f, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 9 f, stk. 1, nr. 3, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, der her i landet skal virke inden for et religiøst ordenssamfund.

Bestemmelsen i § 9 f, stk. 1, nr. 3, sikrer, at nonner og munke, der traditionelt alene virker internt i et ordenssamfund og ikke virker hverken som forkyndere, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, eller missionærer, jf. § 9, stk. 1, nr. 2, kan meddeles opholdstilladelse.

Det kræves, at udlændingens virke inden for ordenssamfundet har et religiøst sigte. Udlændinge, der inden for et ordenssamfund alene skal varetage en række praktiske eller administrative opgaver, falder uden for bestemmelsen. Det forhold, at udlændingen ved siden af sit religiøse virke tillige varetager en række praktiske eller administrative opgaver, er ikke til hinder for, at der meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen.

Der kan ikke efter § 9 f, stk. 1, meddeles opholdstilladelse til udlændinge, der alene skal virke som undervisere her i landet, herunder på religiøse skoler, i fag, der ikke har karakter af forkyndelse af det

religiøse budskab. Derimod vil udlændinge, der skal undervise kommende religiøse forkyndere mv., i tilfælde, hvor undervisningen har direkte tilknytning til de rituelle og kultiske (religiøse) handlinger, kunne meddeles opholdstilladelse efter § 9 f, stk. 1.

Ligeledes kan der ikke efter bestemmelsen gives opholdstilladelse til udlændinge, der skal modtage undervisning i religiøse forhold, eller som skal uddannes som religiøse forkyndere eller missionærer mv.

Efter udlændingelovens § 9 f, stk. 2, 1. pkt., skal opholdstilladelse efter § 9 f, stk. 1, betinges af, at udlændingen godtgør at have tilknytning til folkekirken eller et anerkendt eller godkendt trossamfund her i landet.

Bestemmelsen indebærer, at retten til at modtage forkyndere fra udlandet alene tildeles egentlige trossamfund, hvis formål er af kultisk karakter, dvs. egentlig gudsdyrkelse efter en nærmere udformet lære og ritus, og ikke mere interesseprægede filosofiske eller religiøse foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger eller ritus-prægede logefællesskaber.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at en udlænding, der ikke på nogen måde har tilknytning til Danmark via et herværende trossamfund, ikke vil kunne gives opholdstilladelse som religiøs forkynder m.v.

Der vil således bl.a. ikke kunne meddeles opholdstilladelse til en udlænding efter § 9 f, stk. 1, med henblik på mere generelt at udbrede en bestemt religion mv., hvis den pågældende religion eller tro ikke i forvejen er repræsenteret i Danmark.

2.2.1.2. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Afgrænsningen til alene at gælde religiøse forkyndere og andre, der udbreder en religion eller tro, skal ses i sammenhæng med, at religiøse forkyndere og andre, der udbreder en religion eller tro, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv.

Ud fra en generel betragtning taler religiøse forkyndere og andre, der udbreder en religion eller tro, således med en særlig autoritet i forhold til personer, der må anses for at være særligt sårbare over for forkynderens påvirkning, når de f.eks. opsøger og deltager i et fællesskab om religiøse handlinger eller søger religiøs vejledning.

Personkredsen omfatter både ”officielle” forkyndere for et bestemt trossamfund, som f.eks. imamer, rabbinere, goder (præster i asatroen), brahmaner og præster, men også andre religiøse forkyndere og personer, der udbreder en religion eller tro, herunder missionærer. Det gælder, uanset om den pågældende tilhører en monoteistisk eller polyteistisk reli- gion eller tro. Det afgørende er således, om den pågældendes aktiviteter har karakter af forkyndelse af et religiøst budskab eller en anden form for udbredelse af en religion eller tro, og ikke f.eks. hvilken stilling, titel eller uddannelse den pågældende har.

Udover ”gudstjenester” og andre religiøse handlinger vil forkyndelse af et religiøst budskab eller udbredelse af en religion eller tro kunne omfatte f.eks. den undervisning eller oplæring, der finder sted på koranskoler, bibelskoler, i visse religiøse studiekredse mv. Derimod vil almindelig religionsundervisning, der ikke indeholder et forkyndende element, ikke være omfattet.

Det er ikke en betingelse, at udlændingen har tilknytning til et anerkendt eller godkendt trossamfund i Danmark, og personkredsen, der kan optages på den nationale sanktionsliste, er dermed videre end den personkreds, der kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f, stk. 1.

Personkredsen omfatter ikke personer, der virker inden for mere interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.2.2. Hensynet til den offentlige orden i Danmark

2.2.2.1. Gældende ret

Udlændingeloven indeholder regler, der begrænser udlændinges ret til indrejse og ophold i Danmark af hensyn til den offentlige orden. Der kan således af hensyn til den offentlige orden ske afvisning af en udlænding efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, en udlænding med mindre end seks måneders lovligt ophold kan udvises administrativt efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, og en udlænding kan udelukkes fra opholdstilladelse som religiøs forkynder mv. i medfør af udlændingelovens § 9 f, stk. 7. Der kan endvidere af hensyn til den offentlige orden meddeles afslag på Schengenvisum efter § 8, stk. 2, nr. 6, i bekendtgørelse nr. 376 af 20. marts 2015 om udlændinges adgang til Danmark på grundlag af visum (visumbekendtgørelsen).

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, hvis bl.a. andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 7, blev udformet i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Schengen-samarbejdet og er en videreførelse af den tidligere bestemmelse i udlændinge- lovens § 28, stk. 1, nr. 5, hvorefter en udlænding kunne afvises, hvis hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige forhold tilsagde, at udlændingen ikke burde have ophold i landet. Af bemærkningerne til lovforslaget om tiltrædelse af Schengen-samarbejdet, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4785, er det om bestemmelsen i § 28, stk. 1, nr. 7, anført, at »afvisningsgrunden i § 28, stk. 1, nr. 7, indeholder en udvidelse i forhold til den gældende § 28, stk. 1, nr. 5, idet der nu (…) skal tages hensyn til alle Schengenlandenes offentlige orden samt forhold til fremmede magter.« Efter bemærkningerne er der ikke i øvrigt foretaget ændringer i bestemmelsen.

I forhold til den tidligere bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 5, er det bl.a. antaget, at afvisning kan ske, hvis det på grund af tidligere idømt frihedsstraf eller anden særlig grund må antages, at udlændingen vil indrejse hertil for at begå forbrydelser, eller hvis udlændingen i udlandet er dømt for så alvorlig kriminalitet, at retshåndhævelseshensyn tilsiger, at den pågældende ikke bør have adgang til landet. Der må naturligvis også her foretages et skøn i hvert enkelt tilfælde. Som eksempel på, at en afvisning efter denne bestemmelse kan komme på tale, nævnes, at politiet på grænsen antræffer en notorisk kendt lommetyv, der med et absolut minimum af økonomiske midler ønsker at indrejse kort før turistsæsonens start. Som en anden særlig grund nævnes, at politiet opdager, at en udlænding i sit bagagerum indfører typisk værktøj til at begå kriminalitet med.

Om vurderingen af, om andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, kan der desuden henvises til anvendelsen af samme begreb i sager om visum.

Der kan således gives afslag på en ansøgning om Schengenvisum, bl.a. hvis udlændingen anses for at udgøre en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale

forbindelser, jf. § 8, stk. 2, nr. 6, i bekendtgørelse nr. 376 af 20. marts 2015 om udlændinges adgang til Danmark på grundlag af visum (visumbekendtgørelsen).

Dansk visumpraksis er beskrevet i vejledning nr. 9188 af 20. marts 2015 om behandling af ansøgninger om visum til Danmark (visumvejledningen), hvor der i pkt. 5.6.4.4 nævnes ekstreme religiøse prædikanter mv. som eksempel på, at hensynet til den offentlige orden taler imod udstedelse af visum. Det anføres således, at hvis myndighederne ved behandlingen af en visumsag vurderer, at der er en begrundet formodning for, at ansøgeren under visumopholdet vil formidle ekstreme religiøse værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, f.eks. fordi ansøgeren er kendt for at formidle sådanne værdier og holdninger, bør der meddeles afslag på visumansøgningen ud fra hensynet til Schengenlandenes offentlige orden.

I visumvejledningen bemærkes det i forlængelse heraf, at en sådan udlænding, selvom vedkommende er meddelt visum, skal afvises ved indrejsen her i landet, jf. udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, jf. stk. 2.

Efter gældende praksis vil en udlænding således skulle afvises ved indrejsen her i landet, jf. udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, hvis der er en begrundet formodning for, at ansøgeren efter indrejsen vil formidle ekstreme religiøse værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, f.eks. fordi den pågældende er kendt for at formidle sådanne værdier og holdninger.

Afsnit 2.7.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget indeholder en nærmere gennemgang af, i hvilke tilfælde der kan gives afslag på en ansøgning om Schengenvisum, bl.a. hvis udlændingen anses for at udgøre en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden.

Udlændingelovens § 9 f, stk. 1, fastsætter, at der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til 1) en udlænding, der her i landet skal virke som religiøs forkynder, 2) en udlænding, der her i landet skal virke som missionær, eller 3) en udlænding, der her i landet skal virke inden for et religiøst ordenssamfund.

Udlændingelovens § 9 f, stk. 7, fastsætter, at opholdstilladelse efter stk. 1 ikke kan meddeles, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 9 f, stk. 7, jf. herved Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6238, at formålet med bestemmelsen er at sikre, at en udlænding, hvis opholdstilladelse som religiøs forkynder eller missionær mv. er inddraget på grund af et strafbart forhold, jf. udlændingelovens § 19, stk. 6, ikke umiddelbart efter udrejsen skal kunne søge og opnå opholdstilladelse på ny, uanset at betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 6, 1. pkt., kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse efter § 9 f inddrages, såfremt udlændingen ved endelig dom er idømt straf for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b.

Det fremgår videre af forarbejderne til udlændingelovens § 9 f, stk. 7, at bestemmelsen endvidere har til formål at sikre, at der ikke meddeles opholdstilladelse som religiøs forkynder eller missionær mv., hvis der foreligger oplysninger om tilsvarende handlinger foretaget her i landet, uden at det har ført til inddragelse, eller i udlandet, der giver grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6238.

Bestemmelsen indebærer således, at der stilles en form for værdighedskrav som betingelse for meddelelse af opholdstilladelse som religiøs forkynder eller missionær mv., jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6238.

Efter forarbejderne er det ved vurderingen af, om udlændingen udgør en trussel mod den offentlige tryghed mv., afgørende, om der er grund til at antage, at udlændingen for fremtiden og i tilknytning til sit virke som religiøs forkynder m.v. vil udgøre en sådan trussel. Det er derimod ikke i sig selv afgørende, om det forhold, som henføres til truslen, er begået i tilknytning til udlændingens virke som religiøs forkynder mv. Også forhold, der begås på et tidspunkt eller i en sammenhæng, hvor udlændingen ikke virker som forkynder, vil således kunne være omfattet. Tidspunktet for det begåede forhold skal tillige indgå i vurderingen af, om udlændingen i fremtiden – og i tilknytning til sit virke som forkynder – vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed mv., jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6238.

En trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter foreligger herefter som udgangspunkt i de tilfælde, hvor udlændingens opholdstilladelse er blevet inddraget efter § 19, stk. 6. Det indebærer, at der som udgangspunkt skal meddeles afslag på en ansøgning efter § 9 f, stk. 7, i tilfælde, hvor udlændingen ved endelig dom er idømt straf for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b, og hvor udlændingens opholdstilladelse efter § 9 f som følge heraf er inddraget. Tilsvarende gælder, hvor udlændingens opholdstilladelse er bortfaldet som følge af udvisning for overtrædelse af de nævnte straffelovsbestemmelser, jf. udlændinge- lovens §§ 22-24 (og i dag § 25 c) og § 32, stk. 1, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6238.

Endvidere foreligger der efter omstændighederne en sådan trussel efter § 9 f, stk. 7, i tilfælde, hvor udlændingen i udlandet er dømt for tilsvarende forhold. Også i de tilfælde, hvor udlændingen før ændringslovens ikrafttræden den 1. juli 2004 er dømt for tilsvarende forhold her i landet, indebærer bestemmelsen, at udlændingen som udgangspunkt ikke kan meddeles opholdstilladelse som religiøs forkynder eller missionær mv. med henvisning til værdighedskravet i § 9 f, stk. 7, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6238.

Udlændingelovens § 9 f, stk. 7, skal i øvrigt ses i sammenhæng med udlændingelovens § 25 c, hvorefter en udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde kan udvises, hvis udlændingen er dømt for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b.

Endelig bemærkes, at Justitsministeriet som opfølgning på aftalen af 31. maj 2016 har fremsat forslag til lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring), jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 18 som fremsat.

I lovforslaget foreslås en ny bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, hvorefter den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114 j, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. §§ 216, 222 og 223, §§ 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Hvis forslaget vedtages, vil udvisning efter udlændingelov- ens § 25 c således også kunne finde sted, hvis en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f dømmes for overtrædelse af den nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, ligesom der efter omstændighederne kan ske udvisning af enhver udlænding efter udlændinge- lovens §§ 22-24 i sådanne tilfælde.

Det bemærkes i øvrigt, at anvendelsesområderne for henholdsvis den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, og den foreslåede nationale sanktionsliste ikke er sammenfaldende. Den personkreds, der vil kunne blive omfattet af den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, modsvarer således ikke den personkreds, der vil kunne optages på den nationale sanktionsliste. Tilsvarende modsvarer den adfærd, der vil kunne blive omfattet af den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, ikke den adfærd, der vil kunne føre til optagelse på den foreslåede nationale sanktionsliste.

2.2.2.2. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Det foreslås således, at en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis udlændingen har udvist en adfærd, som giver grund til at tro, at vedkommende vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse og opholde sig her i landet.

Den form for adfærd, som kan begrunde optagelse på sank- tionslisten, kan bestå i ytringer, men også i andre handlinger. Adfærden kan både være udvist i udlandet eller i forbindelse med et tidligere ophold i Danmark.

Det er alene adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv., der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste.

Den udviste adfærd skal give grund til at tro, at udlændingen ved indrejse og ophold i Danmark (fortsat) vil udgøre en trussel mod den offentlige orden.

Det vil bero på en konkret vurdering, der foretages af Udlændingestyrelsen, om en udlændings adfærd giver grund til at tro, at udlændingen ved indrejse og ophold i Danmark (fortsat) vil udgøre en trussel mod den offentlige orden.

Der vil i den forbindelse bl.a. kunne lægges vægt på tidspunktet for og grovheden af den udviste adfærd.

Ved vurderingen kan endvidere indgå formålet med tidligere rejser og rejsernes karakter, formålet med planlagte rejser, efterfølgende afstandtagen fra tidligere holdninger, antallet af episoder, hvor adfærden er udøvet, og rejsemønstre mv.

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

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

De nævnte bestemmelser i straffeloven omhandler

- den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentlig tilskynder til forbrydelse, jf. straffelovens § 136, stk. 1,

- den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, jf. straffelovens § 136, stk. 2,

- den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, jf. straffelovens § 140,

- den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, jf. straffelovens § 266,

- den, der, uden at forholdet omfattes af §§ 136 og 266, offentligt fremsætter udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, jf. § straffelovens § 266 a, og

- den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, jf. straffelovens § 266 b.

Hvis Justitsministeriets lovforslag om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring vedtages, vil det endvidere omfatte den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114 j, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. §§ 216, 222 og 223, §§ 237, 244-246, 260 og 261, jf. den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3. Der henvises herved til forslag til lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring), jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 18 som fremsat.

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

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

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

Opslag i grupper med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade mv. vil kunne danne grundlag for optagelse på sanktionslisten, hvis afsenderen har en autoritet, der i forhold til modtagergruppen gør, at opslaget eller indlægget kan siges at have karakter af forkyndelse eller udbredelse af en religion eller tro. Tilsvarende vil offentliggørelse af nyhedsbreve, artikler, blogindlæg mv. med religiøst fokus på hjemmesider mv. kunne indgå i vurderingen af, om udlændingen kan optages på den nationale sanktionsliste, uanset om det valgte medie i øvrigt har et i hovedsagen religiøst fokus.

Som anført kan adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv., føre til optagelse på den nationale sanktionsliste. Det indebærer også, at f.eks. kronikker, debatindlæg og interviews mv. i almindelige massemedier eller på internettet vil kunne indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen af, om en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis kronikken og debatindlægget mv. må ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv. Tilsvarende vil taler og fremtrædener i forsamlinger og arrangementer kunne indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen, uanset om fokus for forsamlingen eller arrangementet ikke i øvrigt er af religiøs karakter, når udlændingen i sammenhængen fremtræder som religiøs forkynder mv. Det afgørende vil i den henseende være, om udlændingen udtrykkeligt betegner sig som religiøs forkynder mv., eller det af

konteksten fremgår, at udlændingen udtaler sig med den særlige indsigt og autoritet, der følger af den pågældendes virke som religiøs forkynder mv.

Det er hensynet til den offentlige orden i Danmark, der skal tilsige, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet og dermed kan optages på den nationale sanktionsliste. Det indebærer, at hensynet til den offentlige orden i et andet land ikke kan føre til optagelse på listen.

Endelig skal der for, at den pågældende kan optages på sanktionslisten, være en vis sandsynlighed for, at udlændingen vil forsøge at indrejse i Danmark. Det vil bero på en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder, om der er en sådan sandsynlighed. I vurderingen kan bl.a. indgå oplysninger om den pågældendes hidtidige rejsemønstre, herunder destinationerne for tidligere rejser, antallet af tidligere rejser og tidspunkterne for tidligere rejser, samt tilsvarende oplysninger om fremtidige rejser.

Det bemærkes, at en udlænding, der herefter optages på den nationale sanktionsliste, efter gældende praksis, jf. afsnit 2.8, vil kunne afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen (og efter omstændighederne også ved indrejsen fra et Schengenland) under henvisning til, at hensyn til Schengenlandenes offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Den nationale sanktionsliste har således karakter af en form for forhåndsafgørelse om afvisning.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.2.3. Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne

2.2.3.1. Gældende ret

Udgangspunktet er, at udlændingelovens bestemmelser om af- og udvisning også gælder for EU-statsborgere. EU-reglerne om fri bevægelighed mv. sætter imidlertid grænser for medlemsstaternes adgang til at af- og udvise EU-statsborgere og deres familiemedlemmer.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet) indeholder generelle principper for og beskyttelse mod udsendelse og er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 474 af 12. maj 2011 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Endvidere er EU-rettens almindelige forrang afspejlet i udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter reglerne om bl.a. af- og udvisning kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Statsborgere i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) og i Schweiz samt deres familiemedlemmer er tillige omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed. Udlændinge- lovens § 2, stk. 3, finder derfor også anvendelse på disse statsborgere.

Udlændingemyndighederne og de danske domstole skal i hver enkelt sag, hvor der rejses spørgsmål om af- eller udvisning af en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, foretage en konkret vurdering af af- eller udvisningens overensstemmelse med EU-retten.

Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kan af- og udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Opholdsdirektivet, kapitel VI, artikel 27-33, indeholder de nærmere regler om medlemsstaternes muligheder for at begrænse retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Efter § 38 i EU-opholdsbekendtgørelsen skal afgørelser truffet efter udlændingeloven eller EU-opholds-

bekendtgørelsen i forhold til EU-statsborgere og deres familiemedlemmer, af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde en sådan afgørelse. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

Det betyder bl.a., at en tidligere straffedom kun må tages i betragtning, såfremt de omstændigheder, der førte til den pågældende dom, er udtryk for en personlig adfærd, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden. EU-reglerne indebærer, at der stilles krav til aktualiteten af truslen mod den offentlige orden, og at der skal foretages en proportionalitetsafvejning.

Efter § 39, stk. 1, i EU-opholdsbekendtgørelsen skal der ved afgørelse om ophør af opholdsret i medfør af bekendtgørelsen eller ved afgørelse om afvisning eller udvisning efter udlændingeloven af EU-statsborgere eller deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold her i landet, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration her i landet og tilknytning til hjemlandet samt andre relevante hensyn.

Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, nyder således en særlig beskyttelse mod af- og udvisning.

2.2.3.2. Den foreslåede ordning

Den nationale sanktionsliste kan ikke anvendes over for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv. Det skyldes bl.a., at det ikke på forhånd er muligt at vurdere, om en bestemt EU-statsborger fremover på grund af sin adfærd vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, eller på forhånd foretage den proportionalitetsafvejning, som opholdsdirektivet udtrykkeligt foreskriver.

EU-reglerne om fri bevægelighed mv. omfatter statsborgere i EU-landene og deres familiemedlemmer. Statsborgere i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) og i Schweiz samt deres familiemedlemmer er tillige omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv.

Det foreslås på den baggrund, at alene udlændinge, der ikke er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv., kan optages på den nationale sanktionsliste.

Det indebærer, at statsborgere i EU-/EØS-landene eller Schweiz samt deres familiemedlemmer ikke vil kunne optages på den nationale sanktionsliste. Disse udlændinge vil derimod kunne optages på den ikke-offentlige opmærksomhedsliste, som vil blive indført administrativt.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.2.4. Udlændinge, som ikke har opholdstilladelse i Danmark

Det fremgår af aftalen af 31. maj 2016, at regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at udenlandske religiøse forkyndere, som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, ikke bør have adgang til Danmark.

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

Formålet med aftalen er således fremadrettet at forhindre, at visse omrejsende udenlandske religiøse forkyndere indrejser og tager ophold i Danmark.

Det foreslås på den baggrund, at alene udlændinge, der ikke har opholdstilladelse i Danmark, kan optages på den nationale sanktionsliste.

I forhold til udlændinge, der har opholdstilladelse i Danmark, vil en adfærd, der for andre udlændinge foreslås at kunne føre til optagelse på den nationale sanktionsliste, kunne give anledning til spørgsmål om inddragelse af opholdstilladelsen efter den gældende bestemmelse i udlændinge- lovens § 19 og udvisning efter de gældende bestemmelser i udlændingelovens kapitel 4. Bestemmelserne om udvisning er omtalt nedenfor i afsnit 2.11.

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet som opfølgning på aftalen af 31. maj 2016 har fremsat forslag til lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i reli- giøs oplæring), jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 18 som fremsat.

I Justitsministeriets lovforslag foreslås en ny bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, hvorefter den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114 j, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. §§ 216, 222 og 223, §§ 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

En overtrædelse af den gældende bestemmelse i straffelov- ens § 136 kan give grundlag for inddragelse af en opholdstilladelse efter f.eks. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 6, hvis betingelserne for inddragelse af en opholdstilladelse i øvrigt er opfyldt.

En overtrædelse af den gældende bestemmelse i straffelov- ens § 136 kan endvidere give grundlag for udvisning efter f.eks. de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 22, nr. 6, eller § 25 c, hvis betingelserne for udvisning i øvrigt er opfyldt.

Hvis Justitsministeriets lovforslag vedtages, vil der i forbindelse med overtrædelse af den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136 kunne ske inddragelse af en opholdstilladelse og udvisning i samme omfang, som der efter gældende ret kan ske inddragelse og udvisning i forbindelse med overtrædelse af den gældende bestemmelse i straffelovens § 136.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.3. Optagelse på sanktionslisten

2.3.1. Kompetence og sagsoplysning

I overensstemmelse med aftalen foreslås det, at afgørelsen om optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste træffes af Udlændingestyrelsen.

Vurderingen af, om kriterierne for at optage en udlænding på den nationale sanktionsliste er opfyldt, foretages af Udlændingestyrelsen. Det vil således være Udlændingestyrelsen, der vil foretage vurderingen af, om hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at den pågældende udlænding ikke bør have ophold her i landet.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen i nødvendigt omfang inddrager relevante myndigheder, herunder anklagemyndigheden i den forbindelse. Anklagemyndigheden vil f.eks. kunne inddrages i forhold til en strafferetlig vurdering af den i udlandet udviste adfærd.

Det forudsættes i øvrigt, at der er tæt kontakt mellem Udlændingestyrelsen og andre relevante myndigheder.

Udlændingestyrelsen vil løbende undersøge via åbne kilder, om der er offentligt tilgængelige oplysninger, der giver grundlag for at optage udlændinge på den nationale sankti- onsliste.

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

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

Oplysninger, som er tilgængelige via åbne kilder, og hvor der ikke er tvivl om, at udtalelserne mv. hidrører fra en konkret udenlandsk religiøs forkynder m.fl., vil også kunne føre til optagelse på listen, uanset at det ikke kan lægges til grund, at oplysningerne er offentliggjort på den udenlandske religiøse forkynders foranledning.

Udover offentligt tilgængelige udtalelser eller oplysninger om adfærd kan der være tale om f.eks. udtalelser fremsat i en lukket kreds, som er kommet til myndighedernes kendskab, og som kan videregives til udlændingemyndighederne og den person, der optages på listen. Der skal være tale om oplysninger, som kan fremlægges i forbindelse med sagen, og klassificerede oplysninger vil således ikke i praksis danne grundlag for optagelse på sanktionslisten.

En sag om optagelse af en udlænding på sanktionslisten vil endvidere kunne opstå på baggrund af oplysninger, som er videregivet til Udlændingestyrelsen fra andre, deriblandt private og andre myndigheder, og som ikke nødvendigvis er tilgængelige via åbne kilder.

Der vil i den forbindelse være et løbende samarbejde, herunder regelmæssige møder i fælles fora, mellem Udlændingestyrelsen, Udenrigsministeriet, Rigspolitiet, Statsforvaltningen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og andre relevante myndigheder med henblik på at udveksle relevante oplysninger til brug for optagelse af udlændinge på den nationale sanktionsliste og den opmærksomhedsliste, som er nævnt i afsnit 1.1 og 1.2.

Udenrigsministeriets bistand vil f.eks. kunne bestå i indhentelse af oplysninger om eller en vurdering af lokale forhold, som har betydning for troværdigheden af de oplysninger, som Udlændingestyrelsen undersøger via åbne kilder. Udenrigsministeriets bistand vil endvidere kunne bestå i udveksling af oplysninger af helt konkret karakter, som Udenrigsministeriet bliver bekendt med, og som er af betydning for Udlændingestyrelsens administration af sanktionslisten. Det bemærkes i den sammenhæng, at der vil kunne være tilfælde, hvor de danske repræsentationer i udlandet ikke har kendskab til eller mulighed for at bistå med indhentelse og vurdering af oplysninger.

Det forudsættes med lovforslaget, at de relevante myndig- heder udarbejder en fælles vejledning om

det praktiske myndighedssamarbejde i forbindelse med behandling af sager om optagelse af udlændinge på den nationale sanktionsliste og opmærksomhedslisten og anvendelse af listerne i myndighedernes behandling af sager om indrejse og ophold i Danmark.

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

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, at behandling af oplysninger om bl.a. religiøs overbevisning kan ske, hvis det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, og at oplysninger om bl.a. udlændinges religiøse overbevisning vil kunne blive udvekslet mellem myndig- hederne som led i løsningen af myndighedsopgaver. Det retskrav, der skal fastlægges, gøres gældende eller forsvares ved behandling af oplysninger i forbindelse med sanktionslisten og opmærksomhedslisten, er udlændingens eventuelle ret til indrejse og ophold her i landet.

2.3.2. Partshøring og persondatalovens regler om oplysningspligt

2.3.2.1. Gældende ret

Forvaltningslovens § 19 indeholder regler om partshøring.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, fastsætter, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

I forvaltningslovens § 19, stk. 2, er fastsat en række undtagelser fra myndighedernes pligt til at foretage partshøring efter § 19, stk. 1.

Partshøring kan bl.a. undlades efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, 2. led, hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis partens opholdssted er ukendt, eller hvis den pågældende er udrejst til et ukendt sted, og sagen ikke kan udsættes, til vedkommende (muligvis) vender tilbage.

Partshøring kan kun undlades, hvis der er udfoldet rimelige bestræbelser på at finde en måde at kontakte parten på.

I forhold til reglerne i persondatalovens kapitel 8 om oplysningspligt over for den registrerede bemærkes, at der som udgangspunkt påhviler den dataansvarlige, som indsamler oplysninger hos andre end den registrerede, oplysningspligt i medfør af persondatalovens § 29. Det følger imidlertid af persondatalovens § 29, stk. 3, at der kan gøres undtagelse fra oplysningspligten, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.

Med udtrykket uforholdsmæssigt vanskelig fastsættes det, at der gælder et proportionalitetsprincip ved vurderingen af, om der skal ske meddelelse til den registrerede. I hvilket omfang underretning af registrerede personer er uforholdsmæssigt vanskelig eller endog umulig, skal afgøres i den enkelte situation. Der skal i den forbindelse bl.a. lægges vægt på antallet af registrerede, som skal have meddelelse, oplysningernes alder samt de kompensatoriske foranstaltninger, f.eks. offentlige oplysningskampagner,

der eventuelt måtte blive truffet af den dataansvarlige i forbindelse med indsamlingen. Endvidere må det tillægges betydning, hvor betydelige de interesser er, af hensyn til hvilke oplysningerne behandles, og hvor indgribende det er for den enkelte, at der foretages behandling af oplysningerne om vedkommende.

Det følger desuden af persondatalovens § 30, stk. 2, at der kan gøres undtagelse fra oplysningspligten i medfør af persondatalovens § 29, stk. 1, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig til bl.a. den offentlige sikkerhed. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at det hermed fastsættes, at indskrænkningen i den dataansvarliges oplysningspligt kun kan ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser. På baggrund af en sådan afvejning vil undtagelse kunne gøres, hvis der er nærliggende fare for, at det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning.

2.3.2.2. Den foreslåede ordning

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

En beslutning herom vil være en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og behandlingen af sådanne sager vil således skulle ske i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger, medmindre andet fastsættes ved lov.

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

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

De oplysninger, der kan føre til, at en udlænding optages på sanktionslisten, vil almindeligvis være offentligt tilgængelige, og de religiøse forkyndere m.fl., der vil kunne optages på sanktionslisten, vil endvidere i almindelighed være kendte i offentligheden for og i kraft af deres udtalelser.

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

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

Henset til dels den effektive håndhævelse af den nationale sanktionsliste og dels af praktiske hensyn foreslås det derfor i overensstemmelse med aftalen af 31. maj 2016, at afgørelse om optagelse på den

nationale sanktionsliste ikke skal være omfattet af forvaltningslovens § 19. Det indebærer, at afgørelse om optagelse på den nationale sanktionsliste træffes uden forudgående partshøring.

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

Det må i øvrigt antages, at meddelelse i medfør af person- datalovens § 29 ud fra de samme betragtninger, som gør sig gældende i forhold til spørgsmålet om partshøring, vil være uforholdsmæssig vanskelig eller endog umulig, herunder bl.a. fordi, det kan være umuligt at finde frem til rette vedkommende. Det vil endvidere i praksis kunne være vanskeligt at sikre sig, at den, der skal meddeles oplysninger til, er den rette person. Der kan i denne sammenhæng i øvrigt også peges på de kompensatoriske foranstaltninger i form af, at optagelse på listen vil blive meddelt i Statstidende, samt at sanktionslisten derudover vil blive offentliggjort, jf. afsnit 2.3.3 nedenfor. Der kan desuden peges på muligheden for at anmode om genoptagelse af afgørelsen om optagelse på listen, hvilket vil fremgå af den offentliggjorte liste.

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

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.3.3. Offentliggørelse af afgørelsen

2.3.3.1. Gældende ret

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En begrundelse efter forvaltningslovens § 22 skal ledsage afgørelsen, og det er kun en part, der efter forvaltningsrettens almindelige regler har krav på at få en individuel underretning om afgørelsen, som tillige har krav på en begrundelse efter § 22. I de tilfælde, hvor det i lovgivningen er foreskrevet, at afgørelsen skal kundgøres, f.eks. ved annoncering i en lokal avis, vil der ikke være pligt til at give begrundelse efter § 22 i forbindelse med en sådan annoncering. Hvis en klageberettiget på baggrund af en offentliggjort afgørelse klager over denne afgørelse, og klagen ikke kan imødekommes af den pågældende ankeinstans, skal der dog gives en begrundelse til den pågældende klager i forbindelse med klagesagens afgørelse, jf. Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, 1. udgave, 2013, side 608 f.

Det må antages, at offentliggørelse af oplysninger, der ikke kan meddeles aktindsigt i efter offentlighedsloven, og som ville være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, kun kan offentliggøres af en myndighed, såfremt myndigheden har en klar hjemmel hert il i lovgivningen. Dette kan bl.a. udledes af udtalelsen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 334 ff. Det må antages, at dette både gælder ved oplysninger om fysiske personer og ved oplysninger om juridiske personer. Der henvises herved til betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., side 64.

Omvendt vil oplysninger, herunder personoplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, af egen drift kunne offentliggøres af myndigheden, jf. herved den udtalelse, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, side 51 ff. En forvaltningsmyndighed vil dog også i denne sammenhæng skulle agere inden for rammerne af god forvaltningsskik og de almindelige

forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet samt ved oplysninger om fysiske personer inden for ram- merne af persondataloven. Der henvises herved til betænkning nr. 1516/2010, side 64.

Det må antages, at der kun yderst sjældent vil være hjemmel til, at en myndighed af egen drift uden særskilt hjemmel i en særlov, kan offentliggøre afgørelser, kontrolresultater mv., som indeholder person-oplysninger omfattet af persondata- lovens § 7. Personoplysninger omfattet af § 8 kan i et vist videre omfang offentliggøres. Det vil efter persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 2, være muligt, hvis det konkret sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, som begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, som oplysningen angår. Desuden vil ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige oplysninger i en række tilfælde efter en konkret vurdering kunne offentliggøres med hjemmel i persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 3, 5, 6 eller 7. Der henvises herved til betænkning nr. 1516/2010, side 64.

Efter persondatalovens § 7, stk. 1, må der ikke behandles, herunder offentliggøres, oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Det fremgår ikke nærmere af forarbejderne til persondata- loven, hvilke typer af oplysninger der skal anses for omfattet af de i bestemmelsen opregnede udtryk, herunder "religiøs overbevisning".

Det må antages, at udtrykket "politisk overbevisning" først og fremmest omfatter oplysninger om enkeltpersoners mere almindelige politiske overbevisning, herunder oplysninger om politisk tilhørsforhold (til et bestemt politisk parti). Oplysninger om personers udtrykkelige eller forudsætningsvis tilkendegivne indstilling til enkeltstående samfundsproblemer vil ikke nødvendigvis være omfattet af begrebet.

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

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

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

2.3.3.2. Den foreslåede ordning

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

En beslutning herom vil være en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og en afgørelse vil i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og grundsætninger skulle meddeles til adressaten, dvs. udlændingen, medmindre andet fastsættes ved lov.

Afgørelsen om optagelse på den nationale sanktionsliste vil i almindelighed ikke kunne meddeles udlændingen via Offentlig Digital Post, da obligatorisk tilslutning hertil forudsætter, at personen har bopæl eller fast ophold i Danmark. Udlændinge, der har opholdstilladelse i Danmark, kan ikke optages på den nationale sanktionsliste, og de udlændinge, der optages på listen, vil derfor i almindelighed have bopæl eller fast ophold uden for landet. Der vil endvidere være tilfælde, hvor det ikke er muligt på andre måder at meddele optagelsen på den nationale sanktionsliste til en udlænding, der opholder sig i et andet land, og hvis opholdssted er ukendt.

Det foreslås derfor, at der optages en meddelelse i Statstidende om, at udlændingen optages på den nationale sankti- onsliste, og at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen. Det vil ikke af den optagne meddelelse fremgå, hvad begrundelsen for optagelsen på den na- tionale sanktionsliste er.

Med lovforslaget forudsættes det, at underretning om, at udlændingen optages på den nationale sanktionsliste, og at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen, sendes til udlændingen, hvis Udlændingestyrelsen er bekendt med den pågældendes adresse eller opholdssted. Udlændingestyrelsen skal i underretningen til udlændingen og ved udlændingens eventuelle henvendelser til styrelsen vejlede om den adgang til genoptagelse, der følger af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5.

Det foreslås også, at optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste gælder og har retsvirkning fra tidspunktet for optagelse af meddelelse herom i Statstidende. Dette er således bekendtgørelsesformen. På dette punkt foreligger der således en fravigelse af det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at en afgørelse for at få retsvirkning meddeles adressaten.

I tilfælde, hvor afgørelsen tillige meddeles udlændingen individuelt, får afgørelsen dog retsvirkning fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er meddelt den pågældende udlænding, hvis dette tidspunkt ligger forud for tidspunktet for optagelse af meddelelse i Statstidende.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om, at sagen skal genoptages på udlændingens begæring, jf. afsnit 2.5 nedenfor. I forbindelse med en behandling af en genoptagelsesanmodning vil afgørelsen i genoptagelsessagen skulle meddeles individuelt til udlændingen og ledsages af en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom, jf. herved forvaltningslovens § 22.

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

Den offentlige sanktionsliste vil indeholde de oplysninger om navn og nationalitet, som kendes af udlændingemyndighederne, på de fysiske personer, som er optaget på listen. Personens fødedato, ansigtsfoto og opholdsland vil også fremgå af sanktionslisten, såfremt disse oplysninger er Udlændingestyrelsen bekendt. Sanktionslisten vil derimod ikke indeholde oplysninger om, hvilke forhold der konkret har begrundet, at der er truffet afgørelse om at optage den pågældende på listen. Listen vil derfor eksempelvis ikke indeholde oplysninger om mulige strafbare forhold eller oplysninger om, hvilken religion personen praktiserer.

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

Som anført nedenfor i afsnit 2.5.2 foreslås optagelse på listen at ske for 2 år ad gangen. Det forudsættes dog samtidig, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt. Herudover genoptages en sag, hvis udlændingen anmoder herom.

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

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

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

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

Samtidig vil offentliggørelsen af sanktionslisten kunne motivere offentligheden til at underrette myndighederne, såfremt der opnås kendskab til, at en person optaget på sanktionslisten konkret er på vej til at indrejse eller allerede opholder sig i landet. I den forbindelse henvises til, at der i praksis vil kunne forekomme tilfælde, hvor udlændinge, som til trods for, at de er optaget på den nationale sanktionsliste, alligevel vil kunne indrejse uden myndighedernes kendskab hertil.

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

Som anført ovenfor vil den offentliggjorte sanktionsliste ikke indeholde oplysninger om udlændingens religiøse tilhørsforhold eller oplysningerne om, hvilke forhold der konkret har givet anledning til optagelse på listen.

Det er dog vurderingen, at det – henset til den omstændighed, at visse religioner er karakteriseret ved særlige kendetegn, såsom navne, oprindelsesland og hovedbeklædning, samt formålet med og baggrunden for sanktionslisten – ikke kan udelukkes, at oplysningerne på den offentliggjorte sanktionsliste er oplysninger om "religiøs overbevisning" omfattet af persondatalovens § 7.

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

Det følger af databeskyttelsesdirektivets (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995) artikel 8, stk. 1, at behandlinger af oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold skal forbydes af medlemsstaterne. Artikel 8, stk. 2, opregner en række undtagelser hertil, herunder hvis den pågældende udtrykkeligt har givet sit samtykke, eller hvis behandlingen er nødvendig for at beskytte den pågældendes eller andres vitale interesser.

Efter artikel 8, stk. 4, kan medlemsstaterne – med forbehold af, at der gives tilstrækkelige garantier –

af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser, fastsætte andre undtagelser end dem, der er nævnt i stk. 2, enten ved national lovgivning eller ved en afgørelse truffet af tilsynsmyndigheden.

Efter artikel 8, stk. 5, må behandling af oplysninger om lovovertrædelser, straffedomme eller sikkerhedsforanstaltninger kun foretages under kontrol af en offentlig myndighed, eller hvis der gælder tilstrækkelige, specifikke garantier i medfør af den nationale lovgivning med forbehold af de undtagelser, som medlemsstaten kan fastsætte på grundlag af nationale lovbestemmelser, hvorefter der gives tilstrækkelige, specifikke garantier.

Undtagelser fra artikel 8, stk. 1, som omhandlet i stk. 4 og 5 meddeles til Kommissionen, jf. artikel 8, stk. 6.

Der er ikke i databeskyttelsesdirektivets artikel 8 fastsat materielle behandlingskriterier for oplysninger om strafbare forhold. Dette spørgsmål må derfor antages at skulle vurderes ud fra direktivets artikel 7, som bl.a. fastsætter, at behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt (litra e), eller behandlingen er nødvendig, for at den registeransvarlige eller den tredjemand eller de tredjemænd, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse, medmindre den registreredes interesser eller de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der skal beskyttes i henhold til artikel 1, stk. 1, i dette direktiv, går forud herfor (litra f).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den forbindelse henvise til, at den foreslåede ordning er fastsat med henblik på at varetage hensynet til den offentlige orden, og at det er nødvendigt af hensyn til ordningens effektivitet, at sanktionslisten offentliggøres.

Den offentliggjorte sanktionsliste vil ikke indeholde oplysninger om de konkrete forhold, der har givet anledning til optagelse på listen, og det vil fremgå af listen, hvordan man kan få prøvet afgørelsen om optagelse på listen. Som led i den foreslåede ordning indføres klageadgang til Udlændingenævnet, der er et uafhængigt kollegialt domstolslignende forvaltningsorgan.

Dertil kommer, at optagelse på listen alene sker for 2 år ad gangen, og at personen vil blive fjernet fra den offentliggjorte liste, hvis indrejseforbuddet bortfalder.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil i overensstemmelse med direktivets artikel 8, stk. 6, underrette Kommissionen om den gennemførte regulering.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.3.4. Elektronisk sagsbehandling

2.3.4.1. Gældende ret

Det følger af § 7, stk. 8, i lov om behandling af personoplysninger (persondataloven), at den offentlige forvaltning ikke må føre edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige.

Udlændingelovens § 44 a, stk. 12, fastsætter, at persondatalovens § 7, stk. 8, ikke finder anvendelse ved behandling af ansøgninger om opholdstilladelse efter §§ 7 og 8. Det samme gælder ved behandling af sager om forlængelse, inddragelse og bortfald af opholdstilladelse meddelt efter disse bestemmelser og ved behandling af sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 indgår.

2.3.4.2. Den foreslåede ordning

Af hensyn til muligheden for at kunne behandle oplysninger om enkeltpersoners politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige, elektronisk, foreslås det, at persondatalovens § 7, stk. 8, hvorefter den offentlige forvaltning ikke må føre edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige, ikke finder anvendelse ved behandlingen af sager efter den foreslåede bestemmelse i § 29 c, jf. lovforslagets § 1, nr. 4. Dette sker ved en ændring af udlændingelovens § 44 a, stk. 12.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 6.

2.4. Indrejseforbud og registrering heraf

2.4.1. Indrejseforbud

2.4.1.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 9, må en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (Indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er omfattet af de restriktive foranstaltninger. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være omfattet af de restriktive foranstaltninger eller udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet. Bestemmelsen omfatter således udlændinge på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 11, må en udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter § 21 b, stk. 1, ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet meddeles for bestandig og har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen eller, hvis udlændingen opholder sig uden for landet, fra tidspunktet for konstateringen af, at udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet. Der kan meddeles et indrejseforbud af kortere varighed end anført i § 32, stk. 11, 2. pkt., hvis et indrejseforbud for bestandig vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

2.4.1.2. Den foreslåede ordning

Det foreslås at indføre indrejseforbud for udlændinge på den nationale sanktionsliste svarende til det indrejseforbud for udlændinge på FN's og EU's sanktionslister, som følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 9. Forslaget gennemføres med en ny bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, må en udlænding, som er optaget på den nationale sanktionsliste, ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er optaget på den nationale sanktionsliste. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være optaget på listen, eller hvis udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.

Bestemmelsen vil betyde, at selve optagelsen på den nationale sanktionsliste medfører, at de pågældende udlændinge har indrejseforbud i Danmark.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 5.

2.4.2. Registrering i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret)

2.4.2.1. Gældende ret

Det fremgår af § 4 i bekendtgørelse nr. 881 af 4. juli 2014 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) med senere ændringer, at der i efterforskningsdelen optages oplysninger af politimæssig betydning. Oplysningstyperne fremgår af bilag 2.

Af bilag 2, 2. pkt., nr. 27, fremgår det, at der kan registreres "aktualitetsmarkeringer" om indrejseforbud. En aktualitetsmarkering angiver, at en person er "politimæssig aktuel", uanset om der er en verserende sag.

Navngivne enkeltpersoner, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, bliver af Rigspolitiet opdateret i Det Centrale Kriminalregister med indrejseforbud, når der foreligger de oplysninger, som er nødvendige for opdateringen. Foreligger de nødvendige oplysninger om persondata ikke, kan Rigspolitiet ikke foretage opdateringen i registeret.

Myndighederne vil herefter blive opmærksomme på sådanne udlændinge i forbindelse med opslag i Schengeninformationssystemet (SIS II), da der ved opslag i SIS II også foretages søgning på den danske indrejseforbudsliste i Kriminalregisteret.

2.4.2.2. Den foreslåede ordning

Som konsekvens af den foreslåede ordning vil udlændinge, der optages på den nationale sanktionsliste, kunne opdateres i Kriminalregisteret med indrejseforbud, når der foreligger de oplysninger, der er nødvendige for opdateringen. Der vil antageligt være tilfælde, hvor der ikke vil foreligge de nødvendige oplysninger med henblik på opdatering i Kriminalregisteret. I disse tilfælde vil Rigspolitiet ikke kunne foretage opdateringen om indrejseforbud i Kriminalregisteret.

Oplysninger om alle opdaterede personer er via Kriminalregisteret tilgængelige for dansk politi, herunder grænsekontrolstederne. Endvidere er oplysninger om et indrejseforbud i Kriminalregisteret tilgængelige for Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændingenævnet, Flygtningenævnet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement samt Statsforvaltningen gennem opslag via det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH) i Schengeninformationssystemet (SIS II) hvor der automatisk sker opslag i den danske indrejseforbudsliste. For Udenrigsministeriets repræsentationer er tilsvarende oplysninger tilgængelige via opslag i SIS II i Visuminformationssystemet i forhold til personer, der har ansøgt om visum.

2.4.3. Indberetning som uønsket til Schengeninformationssystemet (SIS II)

2.4.3.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 58 g, stk. 1, indberetter Rigspolitichefen en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis

1) udlændingen er udvist af landet i medfør af §§ 22-24 og meddelt indrejseforbud for mindst 6 år,

2) udlændingen er udvist af landet i medfør af § 25,

3) udlændingen er meddelt afslag på opholdstilladelse efter § 10, stk. 1 eller 2, nr. 1 eller 2,

4) udlændingens opholdstilladelse er inddraget i medfør af § 19, stk. 2, nr. 2 eller 3,

5) udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet i medfør af § 21 b, stk. 1,

6) udlændingen har fået udstedt visum efter § 4 eller § 4 a og er udvist af landet i medfør af § 25 b efter at have fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller

7) udlændingen er udvist af landet efter § 25 b.

Efter udlændingelovens § 58 g, stk. 2, kan Rigspolitichefen indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union. Denne bestemmelse omfatter udlændinge, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner.

Ved at indberette de pågældende udlændinge som uønskede til SIS II sikres det, at de pågældende udlændinge ikke på ny kan indrejse i Schengenlandene, medmindre humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser gør dette nødvendigt, jf. herved Schengengrænsekodeksens artikel 6.

Betingelserne for at foretage indberetning om nægtelse af indrejse og ophold i SIS II følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II).

Efter forordningens artikel 24 optages oplysninger om tredjelandsstatsborgere, om hvilke der er foretaget en indberetning med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold, i SIS II på grundlag af en national indberetning, som bygger på en afgørelse truffet af de kompetente administrative myndig- heder eller domstole i overensstemmelse med procedurebestemmelserne i national lovgivning på grundlag af en individuel vurdering. Anke af sådanne afgørelser sker i overensstemmelse med national lovgivning. Disse afgørelser kan bl.a. bygge på, at den pågældende tredjelandsstatsborgers tilstedeværelse i medlemsstaten kan udgøre en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed.

Herudover følger det af udlændingelovens § 58 h, stk. 1, at Udlændingestyrelsen forestår konsultationer med myndig- hederne i et andet Schengenland i medfør af Schengenkonventionens artikel 25.

Endvidere fremgår det af udlændingelovens § 58 h, stk. 2, at hvis Udlændingestyrelsen efter de i stk. 1 nævnte konsulta- tioner finder, at en udlænding, der er indberettet i medfør af § 58 g, bør slettes som uønsket i SIS II, sletter Rigspolitichefen den pågældende i SIS II.

2.4.3.2. Den foreslåede ordning

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

Det foreslås, at Rigspolitiet – i forlængelse af, at den pågældende registreres med et indrejseforbud i Kriminalregistret – fremover skal indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingen optages på den nationale sanktionsliste.

Ved at indberette de pågældende udlændinge som uønskede til SIS II sikres det, at de pågældende udlændinge ikke kan indrejse i Schengenlandene, medmindre humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser gør dette nødvendigt, jf. herved Schengengrænsekodeksens artikel 6.

Ved at indberette de pågældende udlændinge som uønskede til SIS II sikres det endvidere, at de

pågældende udlændinge vil kunne udelukkes fra opholdstilladelse, afvises ved forsøg på indrejse og meddeles afslag på visum eller få inddraget et visum efter allerede gældende regler i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen.

Det forudsættes, at Rigspolitiets indberetning sker hurtigst muligt for at undgå, at myndighederne (politiet, Udlændingestyrelsen og de danske repræsentationer) uforvarende kommer til at give visum til en person, der er optaget på sanktionslisten.

Oplysninger om personer, der er indberettet til SIS II som uønskede, er tilgængelige for Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Statsforvaltningen, Udenrigsministeriets repræsentationer, Udlændingenævnet, Flygtningenævnet og Udlændinge-, Integra- tions- og Boligministeriets departement gennem Udlændingestyrelsens visumregistreringssystem og gennem det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH).

I forbindelse med opslag i SIS II fremgår det, om en udlænding er opdateret i Kriminalregisteret med et indrejseforbud.

Bortfalder en udlændings indrejseforbud som følge af, at Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, at den pågældende udlænding ikke skal optages på den nationale sanktionsliste, skal Rigspolitiet foranledige, at indberetningen i SIS II slettes. Dette gælder tilsvarende i situationer, hvor Udlændingenævnet efter påklage beslutter, at udlændingen ikke længere skal være eller ikke skulle have været optaget på den nationale sanktionsliste.

Det bemærkes, at en indberetning til SIS II automatisk vil udløbe efter 2 år, og at udlændingen således ikke vil være indberettet til SIS II, hvis Udlændingestyrelsen behandler spørgsmålet om forlængelse af optagelse på listen mere end 2 år efter optagelsen på listen.

Endelig bemærkes, at en tredjelandsstatsborger som udgangspunkt kan indberettes som uønsket i SIS II, men hvis udlændingen har opholdstilladelse i et andet Schengenland, skal der ske konsultation af myndighederne i det land, hvor den pågældende har opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 58 h. Hvis udlændingen bevarer sin opholdstilladelse i et andet Schengenland, vil der ikke kunne ske indberetning i SIS II, da det ikke er muligt både at have en opholdstilladelse i et Schengenland og være indberettet som uønsket i SIS II. Indrejseforbuddet vil i sådanne tilfælde gælde for Danmark alene.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 9.

2.5. Genoptagelse af afgørelse om optagelse på sanktionslisten

2.5.1. Gældende ret

Efter almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger må en borger i almindelighed antages at have retskrav på, at den myndighed, der har truffet afgørelsen, genoptager og på ny realitetsbehandler sagen, hvis der i forbindelse med genoptagelsesanmodningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen. Efter omstændighederne bør det også tillægges betydning, om de nye oplysningers senere fremkomst er et i forhold til vedkommende part undskyldeligt forhold.

Ligeledes må borgeren antages at have retskrav på genoptagelse, hvis der (typisk efterfølgende) fremkommer væsentlige nye retlige forhold – dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

En myndighed kan endvidere have pligt til at genoptage sagen, hvis der foreligger en ikke uvæsentlig sagsbehandlingsfejl.

2.5.2. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at optagelse på den nationale sanktionsliste sker for 2 år, og at optagelse på listen kan forlænges med 2 år ad gangen, hvis betingelserne for optagelse på listen fortsat er opfyldt.

Som anført ovenfor i afsnit 2.3.2 og 2.3.3 foreslås det, at afgørelsen om optagelse på den nationale sanktionsliste træffes uden forudgående partshøring, og at afgørelsen ikke meddeles direkte til udlændingen, medmindre udlændingens adresse eller opholdssted er kendt for Udlændingestyrelsen. Det foreslås endvidere, at der optages en meddelelse herom i Statstidende.

I forlængelse heraf og i overensstemmelse med aftalen foreslås det, at sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste skal genoptages og realitetsbehandles på ny, hvis udlændingen anmoder herom.

Ved den foreslåede særlige adgang til genoptagelse af sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste finder de almindelige regler i forvaltningslovens § 19 om partshøring anvendelse.

Ligeledes vil genoptagelsesafgørelsen efter almindelige forvaltningsretlige regler skulle meddeles individuelt til udlændingen og ledsages af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold, i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Med lovforslaget forudsættes det endvidere, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med styrelsens oprindelige stillingtagen til sagen. I de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager sagen, vil der ikke skulle ske partshøring.

Det foreslås endvidere, at ansøgning om genoptagelse ikke har opsættende virkning.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.6. Klageadgang til Udlændingenævnet

2.6.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 46, stk. 1, træffes afgørelser efter udlændingeloven af Udlændingestyrelsen, medmindre der er gjort undtagelse herfra.

Efter udlændingelovens § 46 a, stk. 1, kan Udlændingestyrelsens afgørelser, bortset fra bl.a. de afgørelser, der er nævnt i § 52 b, stk. 1, påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Klageadgangen til Udlændingenævnet er reguleret i udlændingelovens § 52 b.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, kan for Udlændinge- nævnet indbringes klager over følgende afgørelser, som Udlændingestyrelsen har truffet:

1) Afslag på ansøgninger om opholdstilladelse efter §§ 9, 9 d og 9 f.

2) Afslag på ansøgninger om opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, med undtagelse af afslag meddelt efter EU-reglerne.

3) Afslag på ansøgninger om forlængelse af opholdstilladelse meddelt efter § 9, § 9 c, stk. 1, § 9 d og §

9 f, jf. nr. 1 og 2, herunder afgørelser om lovligt forfald, jf. § 9, stk. 30, og § 9 f, stk. 5, og afgørelser om inddragelse af sådanne opholdstilladelser, jf. § 11, stk. 2, og § 19.

4) Afslag på ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. § 11.

5) Afgørelser om afvisning af ansøgninger om opholdstilladelse efter § 9, stk. 21, § 9 c, stk. 6, og § 9 f, stk. 8, jf. nr. 1 og 2, samt afgørelser om afvisning af en ansøgning om opholdstilladelse, jf. § 47 b.

6) Afgørelser om udvisning efter § 25, nr. 2, og §§ 25 a-25 c.

7) Afgørelser om afvisning efter § 28.

8) Afgørelser om fastsættelse af alder i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 eller § 9 c, stk. 1, som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person.

9) Afgørelser om lovligt forfald, jf. § 9, stk. 32.

10) Afgørelser om ophævelse af indrejseforbud, jf. § 32, stk. 7 og 9.

11) Afgørelser om fremmedpas.

12) Afgørelser efter § 21 b, medmindre udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 5, kan Udlændingenævnet endvidere behandle klager over politiets afgørelser om afvisning, jf. § 28, stk. 1-4.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 6, skal klage over de afgørelser, der er nævnt i stk. 1-5, være indgivet, inden 8 uger efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Udlændingenævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, kan i særlige tilfælde beslutte, at en klage skal behandles, selv om klagen er indgivet efter udløb af fristen i 1. pkt.

2.6.2. Den foreslåede ordning

I overensstemmelse med aftalen foreslås det, at Udlændingestyrelsens afslag på at slette en udlænding af den nationale sanktionsliste i forbindelse med genoptagelse af sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste kan indbringes for Udlændingenævnet. Dette gennemføres ved en ændring af udlændingelovens § 52 b, stk. 1.

Det foreslås samtidig, at klageadgangen efter udlændinge- lovens § 46 a, stk. 1, til udlændinge-, integrations- og boligministeren afskæres i forhold til afgørelsen om at optage udlændingen på den nationale sanktionsliste efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1.

Forslaget indebærer, at klager over afgørelsen om optagelse på den nationale sanktionsliste vil skulle sendes til Udlændingestyrelsen med henblik på, at styrelsen genoptager sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5, i lovforslagets § 1, nr. 2. Modtager andre myndigheder, herunder Udlændingenævnet eller departementet i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, en klage over en afgørelse om optagelse på listen, skal klagen sendes videre til Udlændingestyrelsen, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Forslaget indebærer endvidere, at Udlændingestyrelsens afslag på at slette en udlænding af den nationale sanktionsliste i forbindelse med genoptagelse kan påklages til Udlændingenævnet.

I overensstemmelse med udlændingelovens § 52 b, stk. 6, vil klagefristen være 8 uger for så vidt angår

Udlændingestyrelsens afslag på at slette en udlænding af den nationale sanktionsliste i forbindelse med genoptagelse.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 7 og 8.

2.7. Visum

2.7.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 3 a, 1. pkt., skal udlændinge med indrejseforbud, jf. § 32, uanset bestemmelserne i §§ 1-3 have et visum udstedt efter § 4 eller § 4 a for at indrejse og opholde sig i Danmark. Tilsvarende gælder for udlændinge, der ikke er omfattet af §§ 1-3, jf. § 3 a, 2. pkt. De i § 3 a, 1. og 2. pkt., nævnte udlændinge må ikke opholde sig her i landet ud over det tidsrum, der er angivet i det udstedte visum, jf. § 3 a, 3. pkt.

Dette medfører, at nordiske statsborgere, udlændinge omfattet af EU-reglerne, udlændinge med opholdstilladelse i et andet Schengenland og såvel udlændinge fra visumpligtige lande som visumfrie udlændinge ikke må indrejse og tage ophold i Danmark, når de pågældende har indrejseforbud.

Et Schengenvisum eller et langtidsvisum, der er udstedt af et andet Schengenland, vil ikke give en udlænding med indrejseforbud ret til indrejse, gennemrejse og ophold i Danmark.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 3 a, at bestemmelsen præciserer, at alle udlændinge med indrejseforbud skal have et Schengen-visum, jf. udlændingelovens § 4, eller et nationalt visum, jf. udlændingelovens § 4 a, der er udstedt af danske myndigheder, for at indrejse og opholde sig i Danmark. Et Schengenvisum, der er udstedt af et af de andre Schengenlande, jf. herved udlændingelovens § 2 b, stk. 2, vil således ikke give en udlænding med indrejseforbud ret til indrejse og ophold i Danmark. Der henvises nærmere herom til bemærkningerne til udlændingelovens § 3 a, jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 7403.

Efter udlændingelovens § 4, stk. 1, 1. og 2. pkt., udstedes visum i medfør af visumkodeksens bestemmelser herom til at gælde indrejse og ophold i alle Schengenlande. Visum kan gives til en eller flere indrejser inden for et nærmere fastsat tidsrum.

Efter udlændingelovens § 4 a, stk. 1, kan der uanset bestemmelserne i §§ 3-4 i særlige tilfælde udstedes visum, der begrænses til kun at gælde indrejse og ophold i Danmark.

Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet indebærer, at en række fælles europæiske regler på visumområdet finder anvendelse i Danmark. Disse regler fastlægger de overordnede rammer for dansk visumpraksis.

Efter Schengenkonventionens artikel 19, stk. 1, kan en udlænding, der er indehaver af et ensartet visum, og som er indrejst lovligt i en af de kontraherende parters område, frit færdes på alle kontraherende parters område inden for dette visums gyldighedsperiode, for så vidt den pågældende opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e).

Efter Schengenkonventionens artikel 19, stk. 3, finder bestemmelsen i stk. 1, ikke anvendelse på visa, hvis gyldighed er begrænset territorialt efter bestemmelserne i konventionens afsnit II, kapitel 3.

Efter Schengenkonventionens artikel 20, stk. 1, kan en udlænding, der ikke er visumpligtig, frit færdes på de kontraherende parters område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, for så vidt den pågældende opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e).

Schengenkonventionens artikel 5 blev ophævet med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), og de nævnte indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e) er i dag videreført som artikel 6, stk. 1, litra a (gyldig rejselegitimation), litra c (dokumentation for opholdets formål mv.), litra d (ej indberettet som uønsket til SIS) og litra e (ej trussel for offentlig orden mv.), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 399/2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation).

Efter Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, kan udlændinge, der er indehavere af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en af medlemsstaterne samt et gyldigt rejsedokument, frit færdes på de øvrige medlemsstaters område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, for så vidt de opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c) og e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) og ikke er opført på den pågældende medlemsstats nationale liste over indberetninger.

Efter Schengenkonventionens artikel 21, stk. 2, finder stk. 1 ligeledes anvendelse på en udlænding, der er indehaver af en foreløbig opholdstilladelse udstedt af en af de kontraherende parter og et rejsedokument udstedt af denne kontraherende part.

Efter Schengenkonventionens artikel 21, stk. 2a, finder retten til fri bevægelighed, der er fastsat i stk. 1, også anvendelse på udlændinge, der er indehavere af et visum til længerevarende ophold, der er udstedt af en af medlemsstaterne, jf. artikel 18.

De i Schengenkonventionens artikel 21, stk. 1, nævnte indrejsebetingelser er som ovenfor nævnt i dag videreført som artikel 6, stk. 1, litra a (gyldig rejselegitimation), litra c (dokumentation for opholdets formål mv.) og litra e (ej trussel for offentlig orden mv.), i den kodificerede Schengengrænsekodeks.

De overordnede betingelser og procedurer for behandlingen af ansøgninger om visum er fastlagt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visum (visumkodeksen), som trådte i kraft den 5. april 2010. Visumkodeksen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven (gennemførelse af forordning om en fællesskabskodeks for visum (visumkodeks) m.v.).

Visumkodeksen suppleres af Europa-Kommissionens afgørelse af 19. marts 2010 med senere ændringer om en håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa (visumhåndbogen). Denne håndbog indeholder vejledende retningslinjer for den praktiske anvendelse af visumkodeksen. Håndbogen er ikke bindende for myndighed- erne, men indeholder væsentlige fortolkningsbidrag og tilstræber en ensartet anvendelse af reglerne.

Bekendtgørelse nr. 376 af 20. marts 2015 om udlændinges adgang til Danmark på grundlag af visum (visumbekendtgørelsen) indeholder en række nærmere regler, herunder om betingelser for udstedelse af visum.

De grunde, der kan anvendes ved meddelelse af afslag på Schengenvisum, er udtømmende angivet i visumkodeksens artikel 32, stk. 1. Dette fremgår af EU-domstolens dom af 19. december 2013 i Koushkaki-sagen (C-84/12). Visumkodeksens artikel 32, stk. 1, er gengivet i visumbekendtgørelsens § 8, stk. 2.

Der kan gives afslag på en ansøgning om Schengenvisum bl.a., hvis udlændingen er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS II), eller hvis udlændingen anses for at udgøre en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser,

navnlig når den pågældende på dette grundlag er indberettet som uønsket i Schengenlandenes nationale database, jf. visumbekendtgørelsens § 8, stk. 2, nr. 5 og 6.

Dansk visumpraksis er beskrevet i vejledning nr. 9188 af 20. marts 2015 om behandling af ansøgninger om visum til Danmark (visumvejledningen), hvoraf fremgår følgende:

"**5.5.** Opslag i Schengeninformationssystemet (SIS II)

Ifølge visumkodeksens artikel 21, stk. 1, og stk. 3, litra c, skal myndighederne kontrollere, om ansøgeren er en person, om hvem der er indgivet indberetning til Schengeninformationssystemet (SIS II) med henblik på at nægte indrejse.

Der foretages opslag i SIS II i forbindelse med oprettelsen af en visumansøgning i visumsystemet.

Hvis ansøgeren fremgår som indberettet til SIS II, sendes der automatisk en høring til Rigspolitiets Sirenekontor, som herefter undersøger resultatet nærmere og meddeler, om det kan bekræftes, at ansøgeren er indberettet til SIS II, eller om der er tale om et falsk hit som følge af sammenfald i persondata el.lign.

Hvis Sirenekontoret bekræfter en indberetning til SIS II, skal der tillige indhentes oplysninger om, hvilket land der har indberettet ansøgeren, idet ansøgeren skal oplyses om dette.

5.6. Undersøgelse af, om ansøgeren udgør en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser

[…]

5.6.1. Indrejseforbud

Myndighederne kontrollerer ved behandlingen af en visumsag, om ansøgeren er opført med et indrejseforbud i Kriminalregistret. Opslag i Kriminalregistret foretages automatisk samtidig med opslaget i SIS II ved oprettelsen af en visumansøgning.

Hvis ansøgeren har indrejseforbud, kan der som udgangspunkt ikke meddeles visum i tiden fra udrejsen og indtil indrejseforbuddets udløb.

I alle tilfælde bør der ved behandlingen af visumansøgningen fra den udviste tages hensyn til den pågældendes tilknytning her til landet, længden af indrejseforbuddet, forløbet af den medgåede tid fra udrejsen, baggrunden for udvisningen mv. Hvis den udviste forinden har overtrådt indrejseforbuddet, gives som udgangspunkt altid afslag på visumansøgningen.

Er ansøgeren udvist ved dom med indrejseforbud for bestandig, kan visum alene udstedes i helt ekstraordinære tilfælde. Til sådanne ansøgere kan der ikke udstedes visum i de to første år efter udrejsen, medmindre ansøgerens tilstedeværelse i Danmark er bydende nødvendig, f.eks. hvis ansøgeren skal vidne i en retssag, hvor retten skønner, at ansøgerens tilstedeværelse er af væsentlig betydning for sagens gennemførelse, eller ved akut alvorlig sygdom hos en herboende ægtefælle eller barn, og hvor hensynet til den herboende afgørende taler for udstedelse af visum til den udviste ansøger.

Efter udløbet af de første to år efter udrejsen kan der alene udstedes visum, når ganske særlige grunde taler derfor, f.eks. ved alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie.

Forud for meddelelse af visum til en person, der ved dom er udvist med indrejseforbud for bestandig, skal udlændingemyndighederne fra politiet indhente oplysning om risikoen for, at den pågældende under et ophold her i landet vil begå ny kriminalitet. Foreligger der en sådan risiko, bør dette indgå som et særdeles vægtigt argument imod meddelelse af visum. Det bør tillige tillægges betydning, hvis udsendelsen af den pågældende var problematisk.

Er ansøgeren udvist ved dom med indrejseforbud for 12 år, 6 år eller 4 år, kan visum i denne periode alene meddeles, hvis der er en ganske særlig grund, f.eks. alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie.

Er ansøgeren udvist administrativt med indrejseforbud for 2 år, gælder det tilsvarende, at visum i denne periode alene kan meddeles, hvis der er en ganske særlig grund, f.eks. alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie.

I de tilfælde, hvor der er grundlag for at meddele visum, selv om ansøgeren har et gældende indrejseforbud, vil visummet altid være territorialt begrænset.

[…]

5.6.4. Andre oplysninger om forhold af betydning for den offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser

Myndighederne bør altid foretage nærmere undersøgelser af en sag, hvis der foreligger oplysninger, der tyder på, at ansøgeren eventuelt kan udgøre en trussel mod Schengenlandenes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser.

Nedenfor omtales nogle eksempler på, at hensynet til den offentlige orden taler imod udstedelse af visum.

[…]

5.6.4.4. Ekstreme religiøse prædikanter mv.

Hvis myndighederne ved behandlingen af en visumsag vurderer, at der er en begrundet formodning for, at ansøgeren under visumopholdet vil formidle ekstreme religiøse værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, f.eks. fordi ansøgeren er kendt for at formidle sådanne værdier og holdninger, bør der meddeles afslag på visumansøgningen ud fra hensynet til Schengenlandenes offentlige orden.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at en sådan udlænding, selvom vedkommende er meddelt visum, skal afvises ved indrejsen her i landet, jf. udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, jf. stk. 2."

Danmark har ikke en viseringsbemyndiget repræsentation i alle lande, men har nogle steder valgt at indgå repræsenta- tionsaftaler med andre Schengenlande i overensstemmelse med reglerne i visumkodeksens artikel 8.

Når Danmark har indgået aftale med et andet Schengenland om at blive repræsenteret af det pågældende land, betyder det, at repræsentationen for det pågældende Schengenland kan modtage og behandle visumansøgninger på Danmarks vegne.

En ansøgning om visum kan således indgives til et andet Schengenlands repræsentation, hvis der er indgået en repræsentationsaftale, jf. visumbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Når en visumansøgning indgives via et andet Schengenlands repræsentation, foretager repræsentationen den indledende vurdering af, om der kan meddeles visum. Sagen behandles i disse tilfælde i overensstemmelse med de fælles Schengenregler (herunder visumkodeksen) og det repræsenterende Schengenlands nationale regler og praksis.

Hvis det repræsenterende Schengenland vurderer, at ansøgeren opfylder betingelserne for at få visum, meddeler det pågældende land tilladelse på Danmarks vegne.

Hvis det repræsenterende Schengenland vurderer, at der ikke kan meddeles visum, afhænger det videre forløb af, om det pågældende Schengenland er tildelt afslagskompetence i repræsentationsaftalen med Danmark. Hvis landet har kompetence til at meddele afslag på Danmarks vegne, færdigbehandler repræsentationen sagen og meddeler afslag. Hvis landet alene er tildelt kompetence til at meddele visum – men ikke afslag – forelægges ansøgningen for Udlændingestyrelsen i Danmark, som herefter træffer afgørelse i sagen. Udlændingestyrelsens afgørelse træffes i så fald i overensstemmelse med Schengenreglerne og de danske regler og praksis.

I sager om Schengenvisum med Danmark som hoveddestination, hvor Danmark repræsenteres af et andet Schengenland, vil det repræsenterende land ligeledes skulle kontrollere, om ansøgeren er en person, om hvem der er indgivet indberetning til Schengeninformationssystemet (SIS II) med henblik på at nægte indrejse, og i så fald som udgangspunkt meddele afslag på visum.

På samme måde har andre Schengenlande indgået aftaler med Danmark om repræsentation, hvor Danmark således kan modtage og behandle visumansøgninger på det pågældende lands vegne. Afslag meddeles i disse tilfælde – hvis den danske repræsentation har afslagskompetence – i overensstemmelse med Schengenreglerne og de danske regler og praksis.

I sådanne sager vil den danske repræsentation ved et opslag i SIS II tillige blive automatisk underrettet, såfremt ansøgeren er opført med et indrejseforbud i det danske kriminalregister.

Særligt har Danmark og Norge nogle steder indgået udvidede repræsentationsaftaler, der medfører, at det repræsenterende land kan modtage ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse på det repræsenterede lands vegne. En ansøgning om opholdstilladelse i Norge, der indgives på en dansk repræsentation i medfør af en sådan aftale, sendes til behandling hos de norske udlændingemyndigheder. Imødekommes ansøgningen, sender den norske myndighed til den danske repræsentation en bemyndigelse til at udstede et visum til ansøgeren med henblik på, at ansøgeren kan nå frem til Norge.

Adgangen til at annullere og inddrage et allerede udstedt visum er reguleret i visumkodeksens artikel 34.

Efter visumkodeksens artikel 34, stk. 1, annulleres et visum, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke var opfyldt på det tidspunkt, da det blev udstedt, navnlig hvis der er alvorlig grund til at tro, at visummet er udstedt på svigagtigt grundlag. Et visum skal i princippet annulleres af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte det. Et visum kan annulleres af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat; myndighederne i den medlemsstat, der har udstedt visummet, underrettes om en sådan annullering.

Efter visumkodeksens artikel 34, stk. 2, inddrages et visum, hvis det bliver åbenlyst, at betingelserne for udstedelse ikke længere er opfyldt. Et visum skal i princippet inddrages af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der udstedte det. Et visum kan inddrages af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat; myndighederne i den medlemsstat, der har udstedt visummet, underrettes om en sådan inddragelse.

Efter visumkodeksens artikel 34, stk. 7, har en visumindehaver, hvis visum er blevet annulleret eller ind-

draget, ret til at påklage afgørelsen, medmindre visummet er inddraget efter anmodning fra vedkommende i overensstemmelse med stk. 3. Klagesager føres mod den medlemsstat, der har truffet afgørelse om annulleringen eller inddragelsen, og i henhold til denne medlemsstats nationale lovgivning. Medlemsstaterne giver ansøgerne oplysning om den procedure, der skal følges i tilfælde af klage, jf. bilag VI.

Det følger endvidere af visumbekendtgørelsens § 23, stk. 1, at et visum kan annulleres eller inddrages efter reglerne i visumkodeksen, hvis det efter visumudstedelsen bliver åbenlyst, at der foreligger omstændigheder, der kunne have begrundet afslag på visumansøgningen.

I sager vedrørende annullering eller inddragelse af et visum foretages den samme vurdering af, om ansøgeren opfylder betingelserne for at få visum, som ved den oprindelige behandling af en sag. Vurderingen skal blot foretages under inddragelse af de nye oplysninger, der er tilgået sagen efter visumudstedelsen.

Et udstedt visum kan annulleres, hvis betingelserne for udstedelsen ikke var opfyldt på udstedelsestidspunktet, navnlig hvis der er alvorlig grund til at tro, at visummet er udstedt på svigagtigt grundlag, jf. visumbekendtgørelsens § 24.

Et udstedt visum kan inddrages, hvis betingelserne for udstedelsen var opfyldt på udstedelsestidspunktet, men ikke længere er opfyldt, jf. visumbekendtgørelsens § 25.

Annulleres eller inddrages et visum udstedt af et andet Schengenland, skal det pågældende lands centrale myndigheder underrettes herom, jf. visumbekendtgørelsens § 26.

Som eksempel på, hvornår et visum kan inddrages, fremgår det af visumhåndbogen, del V, punkt 3, side 106, at et visum skal inddrages ved grænsen, hvis visumindehaveren er blevet omfattet af en indberetning i Schengeninformationssystemet (SIS II), siden visummet blev udstedt.

2.7.2. Den foreslåede ordning

Det følger af udlændingelovens § 3 a, at alle udlændinge med indrejseforbud skal have et Schengenvisum, jf. udlændingelovens § 4, eller et nationalt visum, jf. udlændingelov- ens § 4 a, der er udstedt af danske myndigheder, for at indrejse og opholde sig i Danmark. Hvis lovforslaget vedtages, vil dette også gælde for en udlænding, der optages på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 5.

En udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, vil efter forslaget som udgangspunkt skulle gives afslag på meddelelse af visum efter visumbekendtgørelsens § 8, stk. 2, nr. 6.

Eftersom udlændingen som følge af optagelse på sanktionslisten er indberettet i SIS II, vil udlændingen endvidere skulle gives afslag på meddelelse af visum efter visumbekendtgørelsens § 8, stk. 2, nr. 5.

Det fremgår af visumvejledningens pkt. 5.6.1 om indrejseforbud, at hvis en udlænding er udvist administrativt med indrejseforbud for 2 år, kan visum i denne periode alene meddeles, hvis der er ganske særlige grunde, f.eks. alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie. Med lovforslaget forudsættes det samme at gælde for udlændinge, der optages på den nationale sanktionsliste og som følge deraf meddeles et indrejseforbud efter de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, og § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 4 og 5.

Det forudsættes med lovforslaget endvidere, at et visum udstedt til en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, eller som efter visummets udstedelse optages på den nationale sanktionsliste, og

som følge deraf meddeles et indrejseforbud, vil kunne annulleres eller inddrages efter visumbekendtgørelsens §§ 24-26.

Det bemærkes, at det som følge af ordningen med udvidede repræsentationsaftaler med Norge vil kunne forekomme, at en dansk repræsentation vil skulle udstede et langtidsvisum til Norge til en udlænding med indrejseforbud i Danmark. Som følge af indrejseforbuddet til Danmark må udlændingen imidlertid ikke indrejse, gennemrejse eller tage ophold i Danmark, jf. udlændingelovens § 3 a.

2.8. Afvisning

2.8.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, hvis udlændingen har indrejseforbud og ikke har visum udstedt efter §§ 4 eller 4 a, jf. § 3 a, 1. pkt.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 6, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, og en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, hvis udlændingen ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, og er indberettet til SIS II som uønsket i medfør af SIS II-forordningen.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 2, skal statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller Den Europæiske Union, afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7, jf. dog stk. 5.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 3, kan en udlænding, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6, her i landet, eller en nordisk statsborger, som ikke har fast bopæl her i landet, afvises ved indrejsen fra et Schengenland efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7, jf. dog stk. 5. En nordisk statsborger kan dog kun afvises efter stk. 1, nr. 2, såfremt den pågældende indrejser fra et ikke-nordisk land, jf. § 39, stk. 4.

Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet indebærer, at ind- og udrejsekontrol som udgangspunkt ikke må finde sted ved grænsen til et Schengenland, dvs. en indre grænse. Dog kan der undtagelsesvis ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af reglerne i Schengengrænsekodeksen, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 28, stk. 3, der regulerer afvisning på de indre grænser, finder alene anvendelse, hvis der i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens afsnit 3, kapitel 2, undtagelsesvist etableres midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 5, 1. pkt., må afvisning efter stk. 1-4 dog ikke ske, hvis udlændingen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c (nu artikel 6, stk. 5, litra c), har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark (tilladelse til indrejse af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser). Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 28, stk. 5, 2. pkt., at har udlændingen efter § 2 b, stk. 4, ret til at rejse gennem Danmark, kan den pågældende alene afvises efter stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2-4.

Afgørelse om afvisning ved indrejse, jf. § 28, stk. 1-4, kan træffes af vedkommende politidirektør, jf. udlændingelovens § 48, 1. pkt.

2.8.2. Den foreslåede ordning

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, vil en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste og derfor har indrejseforbud, kunne afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1 (indrejseforbud). Der vil være pligt til at foretage afvisning, hvis indrejse sker fra de ydre Schengengrænser, jf. udlændingelovens § 28, stk. 2, medmindre den pågældende har en særlig ret til at indrejse i medfør af udlændingelovens § 28, stk. 5, 1. pkt.

Hvis der sker indrejsekontrol ved en indre Schengengrænse, vil en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste og derfor har indrejseforbud, endvidere som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, kunne afvises ved indrejse fra et Schengenland, jf. herved udlændingelovens § 28, stk. 3, medmindre den pågældende har en særlig ret til at indrejse i medfør af udlændingelovens § 28, stk. 5, 1. pkt.

Da der i udgangspunktet ikke foretages indrejsekontrol af personer, der passerer de indre Schengengrænser, vil en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, kunne indrejse i Danmark over en indre Schengengrænse.

Antræffes en udlænding, der efter forslaget er optaget på den nationale sanktionsliste, her i landet, vil der foreligge en overtrædelse af indrejseforbuddet. Det vil give anledning til spørgsmål om straf for indrejse i strid med indrejseforbuddet og udvisning, jf. nedenfor i afsnit 2.10 og 2.11.

2.9. Udelukkelse

2.9.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 10, stk. 3, kan en udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter §§ 22-24 eller § 25, eller som har et indrejseforbud, jf. § 32, stk. 11, i forbindelse med bortfald efter § 21 b, stk. 1, ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor. En udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter § 25 a, § 25 b eller § 25 c, kan gives opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, medmindre særlige grunde taler derimod.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 4, kan en udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1 og 11, ikke gives opholdstilladelse efter § 8, stk. 3, og §§ 9-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen. Kravet om, at der skal være forløbet 2 år fra udrejsen, gælder dog ikke for en udlænding, som ikke er statsborger i et af de lande, der er nævnt i § 2, stk. 1 (tredjelandsstatsborger), og som er udvist efter § 25 b.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 5, kan en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. § 32, stk. 9, ikke gives registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler derfor. Bestemmelsen omfatter udlændinge, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner.

2.9.2. Den foreslåede ordning

Det foreslås at regulere udelukkelse af udlændinge på den nationale sanktionsliste fra opholdstilladelse på samme måde som udelukkelse af udlændinge på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner.

Der foreslås således en ny bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 6, hvorefter en udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler derfor.

Bestemmelsen skal sikre, at udlændinge, som er opført på den nationale sanktionsliste, og som derfor i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, har indrejseforbud, er udelukket fra opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p (dvs. opholdstilladelse på baggrund af asyl, familiesammenføring, arbejdstilladelse, humanitært ophold, religiøse forkyndere, au pair, praktikant m.fl.), medmindre særlige grunde taler herfor.

Der vil kunne foreligge særlige grunde som følge af Danmarks internationale forpligtelser, f.eks. efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) eller Flygtningekonventionen.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3.

2.10. Straf for indrejse i strid med indrejseforbud

2.10.1. Gældende ret

Med bøde eller fængsel indtil 3 år straffes den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold meddelt i henhold til tidligere udlændingelove, jf. udlændingelovens § 59 b.

Indrejse i strid med et indrejseforbud kan straffes, når overtrædelsen er begået med forsæt eller af uagtsomhed, jf. straffelovens § 19, 2. pkt.

Det er i forarbejderne til udlændingelovens § 59 b, jf. Folketingstidende 2010-11, A, L 168 som fremsat, side 63, forudsat, at indrejse i strid med et indrejseforbud eller et tilhold i 1. gangstilfælde normalt skal straffes med ubetinget frihedsstraf fra 10 dage og op til 2 måneder. I 2. gangstilfælde skal en overtrædelse af § 59 b normalt straffes med ubetinget frihedsstraf fra 2-4 måneder og i 3. gangstilfælde med ubetinget frihedsstraf i mere end 4 måneder.

Det er i forarbejderne til bestemmelsen endvidere forudsat, at strafudmålingen i de enkelte sager vil bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens omstændigheder, og de angivne strafpositioner vil således kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger yderligere skærpende henholdsvis formildende konkrete omstændig- heder, jf. Folketingstidende 2010-11, A, L 168 som fremsat, side 46.

Efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1-6, er det strafbart forsætligt at bistå en udlænding med ulovligt ophold, indrejse og gennemrejse i Danmark eller i et andet land og forsætligt at bistå en udlænding med at indrejse i Danmark med henblik på herfra at indrejse ulovligt i et andet land. Det er endvidere strafbart for vindings skyld at bistå en udlænding med at opholde sig ulovligt i et andet land eller forsætligt at bistå en udlænding med at arbejde her i landet uden fornøden tilladelse ved at stille husrum eller transportmidler til rådighed for den pågældende. Strafferammen for overtrædelse af § 59, stk. 8, er bøde eller fængsel indtil 2 år.

Efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, straffes den, der bringer en udlænding her til landet, med bøde, såfremt den pågældende udlænding ved indrejse i Danmark eller i transit i en dansk lufthavn ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, jf. § 39.

Efter udlændingelovens § 59 a, stk. 2, finder bestemmelsen i stk. 1 ikke anvendelse ved indrejse fra et Schengenland, medmindre udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet beslutning om, at stk. 1 skal finde anvendelse, i forbindelse med at der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2.

Udlændingelovens § 61 fastsætter, at der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

2.10.2. Den foreslåede ordning

Forslaget indebærer, at en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, vil kunne straffes efter udlændingelovens § 59 b for forsætligt eller uagtsomt at indrejse i strid med det indrejseforbud, der følger af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 5.

Indrejsen vil dog ikke være i strid med indrejseforbuddet i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, hvis udlændingen har et visum udstedt efter udlændingelovens § 4 eller § 4 a, jf. 3 a. Der henvises herved til afsnit 2.7.1 ovenfor.

Det forudsættes, at der alene indledes strafferetlig forfølgning for indrejse i strid med indrejseforbuddet, jf. udlændingelovens § 59 b, i de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen har underrettet udlændingen om optagelse på den nationale sanktionsliste, hvor udlændingen har anmodet om genoptagelse af sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste, eller hvor det i øvrigt fremgår, at udlændingen er bekendt med at være optaget på den nationale sanktionsliste.

Forslaget indebærer, at andre personer, herunder juridiske personer, vil kunne straffes efter udlændingelovens § 59, stk. 8, for forsætligt at bistå en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, med ulovligt at indrejse i eller rejse gennem landet eller ulovligt at opholde sig her i landet mv.

Forslaget indebærer endvidere, at andre personer, herunder juridiske personer, kan straffes for at bringe en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, her til landet efter udlændingelovens § 59 a, hvis betingelserne for at straffe efter denne bestemmelse i øvrigt er opfyldt.

Det forudsættes i øvrigt, at en sag om en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste og har ulovligt ophold, forelægges for Udlændingestyrelsen med henblik på stillingtagen til administrativ udvisning af den pågældende udlænding, hvis sagen ikke indbringes for domstolene med henblik på idømmelse af straf, jf. i øvrigt afsnit 2.11 om udvisning nedenfor.

2.11. Udvisning

2.11.1. Gældende ret

Udvisning på grund af kriminalitet er bl.a. reguleret i udlændingelovens §§ 22-24 og 25 c.

Efter udlændingelovens § 24 kan udlændinge med lovligt ophold i mindre end de sidste 5 år udvises 1) af de grunde, der er nævnt i §§ 22 eller 23, eller 2) hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

Efter udlændingelovens § 25 c kan en udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde udvises, hvis udlændingen er dømt for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffe- lovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b.

Udvisning ved domstolene efter §§ 22-24 forudsætter, at udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf for et strafbart forhold.

Udvisning ved domstolene efter § 25 c kan f.eks. ske, hvor udlændingen idømmes en bødestraf for overtrædelse af de angivne straffelovsbestemmelser.

Adgangen til administrativ udvisning er reguleret i udlændingelovens §§ 25, 25 a og 25 b.

Efter udlændingelovens § 25, nr. 2, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Bestemmelsen forudsættes f.eks. anvendt i 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, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed.

Efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, udvises, hvis andre hensyn til den offentlige orden, forholdet til fremmede magter, sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde eller hensynet til Schengenlandenes offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke udvises på grund af hensynet til Schengenlandenes offentlige orden eller forholdet til fremmede magter.

Efter Udlændingestyrelsens praksis er det en forudsætning for udvisning efter § 25 a, stk. 2, nr. 3, at udlændingen har modtaget en sanktion i form af bøde eller advarsel for et strafbart forhold. Der skal endvidere være konkrete grunde i forhold til den offentlige orden, der kan begrunde en udvisning.

Efter udlændingelovens § 25 b, stk. 1, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse. Ved ulovligt ophold i form af overtrædelse af et indrejseforbud udvises udlændingen som udgangspunkt på ny efter udlændingelovens § 25 b, stk. 1.

Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 25 a og 25 b, hvis udlændingen højst sanktioneres med bøde eller skriftlig advarsel for et strafbart forhold.

En dom, kendelse eller beslutning om udvisning træffes i to led ved både domstolene og de administrative myndigheder. Først vurderes det, om der er forhold, der kan begrunde udvisning efter f.eks. udlændingelovens §§ 22-24, § 25, nr. 2, § 25 a eller § 25 b. Er det tilfældet, foretages der en konkret vurdering af, om der er forhold, der taler imod udvisning.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der ved afgørelsen om udvisning efter §§ 25 a-25 c tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig 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, og

6) risikoen for, at udlændingen uden for de i § 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.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, skal en udlænding udvises efter §§ 22-24 og § 25, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udvisning kan ikke finde sted, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I den forbindelse er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention særlig relevant. FN's konvention om

borgerlige og politiske rettighed- er og FN's konvention om barnets rettigheder indeholder ligeledes relevante bestemmelser på dette område.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 1, må en udlænding ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 2, må en udlænding, der er omfattet af § 7, stk. 1, ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonven- tionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette gælder ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog stk. 1.

2.11.2. Den foreslåede ordning

Det følger af udlændingelovens § 3 a, at alle udlændinge med indrejseforbud skal have et Schengenvisum, jf. § 4, eller et nationalt visum, jf. § 4 a, for at indrejse og opholde sig i Danmark. Der henvises nærmere herom til afsnit 2.7.1 ovenfor.

En udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, vil herefter kunne udvises administrativt af Udlændingestyrelsen efter § 25 b, stk. 1, for ulovligt ophold, medmindre udlændingen har et visum udstedt i medfør af udlændingelovens § 4 eller § 4 a.

Det bemærkes, at en udlænding på den nationale sanktionsliste efter omstændighederne vil kunne straffes for indrejse i strid med indrejseforbuddet efter udlændingelovens § 59 b, jf. afsnit 2.10 ovenfor.

Hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, vil udlændingen kunne udvises af domstolene efter udlændinge- lovens § 24, nr. 2.

Hvis udlændingen højst sanktioneres med bøde eller skriftlig advarsel for overtrædelse af udlændingelovens § 59 b, vil udlændingen kunne udvises administrativt af Udlændingestyrelsen efter § 25 b, stk. 1 (ulovligt ophold).

2.12. Nyt indrejseforbud i forbindelse med udvisning

2.12.1. Gældende ret

I forbindelse med udvisning skal der tages stilling til, om der samtidig skal meddeles den udviste udlænding et indrejseforbud.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 2, nr. 1, meddeles indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter §§ 22-24 for 4 år, hvis udlændingen idømmes en betinget frihedsstraf eller idømmes en ubetinget frihedsstraf af ikke over 3 måneder eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter eller varighed.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, 5. pkt., meddeles indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter §§ 25 a og 25 b for 2 år, jf. dog 3. pkt. og stk. 5.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, 3. pkt., meddeles indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 25, nr. 2, når udlændingen anses for en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed, og efter § 25 b, når udlændingen ikke er statsborger i et af de lande, som er nævnt i § 2, stk. 1 (tredjelandsstatsborger), og er indrejst i strid med et indrejseforbud, der tidligere er meddelt i forbindelse med udvisning efter § 25 b, eller i strid med et indrejseforbud meddelt af en anden medlemsstat og opdateret i SIS II, for 5 år, jf. dog stk. 5.

Udlændingelovens § 32, stk. 5, fastsætter, at hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiemæssige og sociale tilknytninger, taler herfor, kan der, medmindre udlændingen er udvist efter § 25 a, stk. 1, meddeles et indrejseforbud af kortere varighed end anført i stk. 4, 3. og 5. pkt. Der kan endvidere meddeles et indrejseforbud af kortere varighed end anført i stk. 4, 1. og 2. pkt., hvis et indrejseforbud for bestandig vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

2.12.2. Den foreslåede ordning

Vedtages lovforslaget, indebærer de anførte regler, at en udlænding på den nationale sanktionsliste, der måtte blive udvist af domstolene efter udlændingelovens § 24, nr. 2, som udgangspunkt vil skulle meddeles et indrejseforbud for 4 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 2, nr. 1.

De anførte regler indebærer endvidere, såfremt lovforslaget vedtages, at en udlænding på den nationale sanktionsliste, der måtte blive udvist administrativt af Udlændingestyrelsen efter udlændingelovens § 25 b, vil skulle meddeles et indrejseforbud for som udgangspunkt 2 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, sidste pkt. Er den pågældende indrejst i strid med et indrejseforbud, der er meddelt i forbindelse med en tidligere udvisning efter udlændingelovens § 25 b, vil et administrativt indrejseforbud skulle meddeles for som udgangspunkt 5 år, jf. herved udlændingelovens § 32, stk. 4, 3. pkt.

3. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser

3.1. Indledning

Lovforslaget indebærer, at en udlænding, som ikke er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv. og ikke har en opholdstilladelse i Danmark, kan optages på en national sanktionsliste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Optagelse på listen sker for 2 år og kan forlænges med 2 år ad gangen.

Forslaget betyder, at selve optagelsen på den nationale sanktionsliste medfører, at de pågældende udlændinge har indrejseforbud i Danmark.

Som konsekvens af det foreslåede indrejseforbud, vil en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, skulle afvises på grænsen efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, ligesom udlændingen kun rent undtagelsesvis vil kunne få visum.

Forslaget indebærer endvidere, at en udlænding, som er opført på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, er udelukket fra opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler herfor.

En udlænding på den nationale sanktionsliste vil endvidere kunne straffes efter udlændingelovens § 59 b for indrejse i strid med indrejseforbuddet.

Forslaget indebærer endvidere, at en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, og som derfor har indrejseforbud, som udgangspunkt vil kunne udvises.

En udlænding på den nationale sanktionsliste, der måtte blive udvist fra landet, vil i den forbindelse skulle meddeles et nyt indrejseforbud.

De foreslåede bestemmelser i lovforslaget forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

3.2. Forholdet til grundloven

For så vidt angår grundloven, er forslaget vurderet i forhold til bestemmelserne i §§ 67 (religionsfrihed), 70 (forbuddet mod diskrimination) og 77 (ytringsfrihed).

3.2.1. Forholdet til grundlovens § 67

Religionsfriheden er beskyttet i grundlovens § 67, der fastslår, at borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider imod sædeligheden eller den offentlige orden.

Anvendelsesområdet for § 67 er "gudsdyrkelsen". Bestemmelsen omfatter først og fremmest de egentlige rituelle og kultiske handlinger, så som forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 754, Hans Gammeltoft-Hansen i Henrik Zahle, Grundloven med Kommentarer, 2. udgave (2006), side 415 og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 407. Personer, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, må også anses for at være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

Bestemmelsen sikrer borgerne en materiel religiøs forenings-, forsamlings- og ytringsfrihed. Lovgivningsmagten er således afskåret fra at begrænse eller forbyde gudsdyrkelse i tilslutning til religiøse samfund, så længe der ikke foretages handlinger eller læres noget, der strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Religionsfriheden efter § 67 er ikke ubegrænset, idet lovgivningsmagten er indrømmet en adgang til at fastsætte de rammer for religionsfriheden, som hensynet til sædeligheden eller den offentlige orden tilsiger.

Lovgivningsmagten er dermed ikke afskåret fra at gennemføre lovgivning, der berører gudsdyrkelse, når lovgivningen ikke har til hensigt at modvirke den berørte gudsdyrkelse, men er begrundet i varetagelsen af andre hensyn (til beskyttelse af sædeligheden eller den offentlige orden). Lovgivningsmagten må i den forbindelse antages at være overladt et vidt skøn, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 408 f. Grundlovens § 67 indebærer derimod, at statsmagten er afskåret fra at gribe ind over for borgernes gudsdyrkelse i tilslutning til religiøse samfund, hvis denne indgriben – alene – er begrundet i en afstandtagen fra den pågældende trosretning som sådan.

Formålet med lovforslaget er at imødegå adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser, ved at indføre nationale lister med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse, fordi hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Lovforslaget varetager således hensynet til at beskytte den offentlige orden og kan derfor gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 67.

3.2.2. Forholdet til grundlovens § 70

Det følger af grundlovens § 70, at ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning kan berøves

adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. trosbekendelse som kriterium, for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket "rettigheder" skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Bestemmelsen forbyder imidlertid alene diskrimination på baggrund af en bestemt trosbekendelse. Det indebærer, at lovforslaget, der skal gælde for alle udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

3.2.3. Forholdet til grundlovens § 77

Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der fastsætter, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.

Beskyttelsen af ytringsfriheden i grundlovens § 77 omfatter "enhver". Ytringsfriheden gælder således også for udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro. Når f.eks. en præst eller en imam forkynder eller lærer andre om bibelen eller koranen mv., er der således tale om ytringer, der er omfattet af grundlovens § 77.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der lægger hindringer i vejen for offentliggørelsen af ytringer. Begrebet "censur" omfatter enhver forudgående godkendelse fra en offentlig myndighed af en ytrings indhold, jf. bl.a. Jens Peter Christensen, a.st., side 500, Zahle, a.st., side 77, og Peter Germer, a.st., side 378 f. "Andre forebyggende forholdsregler" omfatter censurlignende foranstaltninger, der kan hindre eller forsinke offentliggørelsen af ytringer, jf. bl.a. Peter Germer, a.st., side 379, og Jens Peter Christensen, a.st., side 500, og Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 377.

En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf. Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter den materielle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 689, side 670, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 716 og 724, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 374 og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med Kommentarer, 1. udgave (2015), side 503 f.

Den foreslåede ordning vil bl.a. skabe mulighed for at forhindre personer i at indrejse, når de har fremsat ytringer, som giver grund til at tro, at udlændingen i forbindelse med indrejse i Danmark (fortsat) vil udvise en adfærd, der udgør en trussel mod den offentlige orden. Ordningen vil også finde anvendelse i relation til udlændinge, hvor der er grund til at tro, at de ved indrejse i Danmark vil fremsætte sådanne ytringer. Ligeledes vil den foreslåede ordning give mulighed for at udvise en udlænding, der er optaget på sanktionslisten og derfor har indrejseforbud, hvis udlændingen indrejser i strid med indrejseforbuddet.

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

Forslaget rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77. Der henvises til pkt. 3.3.3 nedenfor for en vurdering af indgrebet i den materielle ytringsfrihed efter EMRK artikel 10.

3.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK*)*, er lovforslaget navnlig vurderet i forhold til bestemmelserne i artikel 8 (retten til privat- og familieliv), artikel 9 (religionsfrihed), artikel 10 (ytringsfrihed) og artikel 14 (forbuddet mod diskrimination).

3.3.1. Forholdet til artikel 8

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

Retten til et familieliv omfatter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis bl.a. statens positive forpligtelse til i visse situationer at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at bestemmelsen ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier ikke efter EMRK artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Der skal i hver enkel sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring med en herboende person, foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens omstændigheder er proportionalt – bl.a. af hensyn til at beskytte den offentlige tryghed – at meddele afslag på opholdstilladelse. Menneskerettighedsdomstolen lægger i sin praksis i den forbindelse vægt på en flerhed af momenter, herunder

- konsekvenserne for familielivet, herunder om det i praksis vil blive brudt,

- tidspunktet for familielivets etablering,

- årsagen til den adskillelse, der nu ønskes tilendebragt, herunder om det skyldes den herboende persons eget frie valg,

- karakteren og omfanget af parternes tilknytning til den stat, der søges om familiesammenføring i,

- den indrejsendes kulturelle og familiemæssige tilknytning til oprindelsesstaten,

- momenter som immigrationskontrol, herunder om der er sket en overtrædelse af statens lovgivning om immigration,

- om der foreligger hensyn til den offentlige orden, der taler for udelukkelse fra statens område,

- om den indrejsende er mindreårig eller på anden måde afhængig af den herboende person,

- om der foreligger uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land, samt

- om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen opholder sig.

Den foreslåede ordning indebærer, at udlændinge, der er optaget på den nationale sanktionsliste, har indrejseforbud og som udgangspunkt ikke kan få visum eller opholdstilladelse i Danmark, herunder opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring, så længe den pågældende er optaget på listen. En udlænding på den nationale sanktionsliste, som indrejser i strid med indrejseforbuddet, vil endvidere kunne straffes efter udlændingelovens § 59 b og udvises af landet efter at være indrejst i strid med et indrejseforbud. Efter forslaget sker optagelsen på listen for 2 år og kan forlænges for 2 år ad gangen.

Efter den foreslåede ordning vil en udlænding på den nationale sanktionsliste kunne få visum, hvis der er ganske særlige grunde, f.eks. alvorlig sygdom eller dødsfald hos herboende familie.

Efter den foreslåede ordning kan en udlænding på den nationale sanktionsliste endvidere meddeles opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p (dvs. opholdstilladelse på baggrund af asyl, familiesammenføring, arbejdstilladelse, humanitært ophold, religiøse forkyndere, au pair, praktikant m.fl.), hvis særlige grunde taler herfor. Denne undtagelse forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8.

Den foreslåede ordning indebærer også, at en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste og dermed er meddelt et indrejseforbud, kan udvises, hvis den pågældende indrejser i Danmark i strid med indrejseforbuddet. Ved afgørelsen om udvisning skal de hensyn, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1 og 2, indgå.

Den foreslåede ordning med indrejseforbud for personer på den nationale sanktionsliste er begrundet i tungtvejende hensyn til at beskytte den offentlige tryghed, forebygge uro og forbrydelser og beskytte andres rettigheder og friheder og går efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse ikke videre end nødvendigt for at varetage disse hensyn.

På den baggrund er det Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er forenelig med EMRK artikel 8.

3.3.2. Forholdet til artikel 9

Efter EMRK artikel 9, stk. 1, har enhver 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.

Retten til at udøve sin religion eller tro kan efter EMRK artikel 9, stk. 2, 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.

Det vil efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse udgøre et indgreb i religionsfriheden efter EMRK artikel 9, stk. 1, hvis en person nægtes indrejse på grund af adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv.

Ministeriet finder imidlertid, at et sådant indgreb vil kunne retfærdiggøres i medfør af EMRK artikel 9,

stk. 2. Der vil således med dette lovforslag blive skabt hjemmel for indgrebet, som vil være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt) af hensyn til at beskytte den offentlige orden og andres rettigheder og friheder.

For så vidt angår indgrebets proportionalitet, bemærkes det, at Domstolen har fastslået, at EMRK artikel 9 ikke giver personer, der følger sin religiøse overbevisning, en ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn, jf. præmis 121 i sagen Leyla Sahin mod Tyrkiet, dom af 10. november 2005.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder, at det vil være sagligt og proportionalt at forhindre udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, i at indrejse her i landet, når hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet på grund af adfærd, herunder ytringer, der er udvist i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv.

Ministeriet har herved bl.a. lagt vægt på, at personer, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, har en særlig position i forhold til at påvirke deres menighed mv. og herved en særlig position i forhold til f.eks. at fremkalde en forstyrrelse af den offentlige orden.

På den baggrund er det Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er forenelig med EMRK artikel 9.

3.3.3. Forholdet til artikel 10

Efter EMRK artikel 10, stk. 1, har enhver ret til ytringsfrihed. Artikel 10 omfatter udtrykkeligt såvel ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold som tilkendegivelser af personlige meninger.

Ligesom efter grundlovens § 77 gælder retten til ytringsfrihed efter EMRK artikel 10 ”enhver”.

Artikel 10 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Bestemmelsen beskytter i modsætning til den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur af grundlovens § 77 både den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Beskyttelsen i artikel 10 omfatter dog ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke adfærd eller ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller adfærd eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelse af andre persongrupper. Herudover omfatter beskyttelsen ikke ytringer, som undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK bygger på, jf. herved EMRK artikel 17 om forbud mod misbrug af rettigheder.

Dertil kommer, at beskyttelsen af ytrings- og informationsfriheden efter artikel 10 er ikke ubegrænset. Der kan foretages indgreb i ytrings- og informationsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt 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 udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, jf. artikel 10, stk. 2.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om indgrebet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Omfanget af beskyttelsen afhænger af en konkret helhedsvurdering. Det vil navnlig have betydning, om ytringen vedrører et emne af samfundsmæssig interesse. Endvidere kan det have betydning, om indgrebet er af en sådan karakter, at det er egnet til at afskrække andre fra at ytre sig.

Hvis ytringen angår et emne af samfundsmæssig interesse og dermed bidrager til den offentlige debat, nyder ytringen en vidtgående beskyttelse, hvorimod ytringer om rent private forhold ikke nyder en stærk

beskyttelse, jf. Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), bind II, side 860 ff.

Det vil efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse udgøre et indgreb i ytringsfriheden efter EMRK artikel 10, stk. 1, hvis en udlænding nægtes indrejse med henvisning til ytringer, som den pågældende har fremsat.

Ministeriet finder imidlertid, at et sådant indgreb vil kunne retfærdiggøres i medfør af artikel 10, stk. 2. Der vil således med dette lovforslag blive skabt hjemmel for indgreb, som vil være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt) af hensyn til at forebygge uorden eller forbrydelse og andres rettigheder.

For så vidt angår indgrebets proportionalitet, har ministeriet bl.a. lagt vægt på, at den foreslåede ordning i vidt omfang vil omfatte adfærd og ytringer, der – som følge af deres karakter – ikke er omfattet af beskyttelsen i EMRK artikel 10, jf. nærmere herom ovenfor om artikel 17.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på de samme momenter, som er anført i forhold til EMRK artikel 9. Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at den foreslåede ordning forudsættes ikke at finde anvendelse, i det omfang dette ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 10. Dette vil bl.a. kunne omfatte tilfælde, hvor hensynet til en vidtgående ytringsfrihed om emner af samfundsmæssig interesse tilsiger dette.

På den baggrund er det Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er forenelig med EMRK artikel 10.

3.3.4. Forholdet til artikel 14

EMRK artikel 14 indeholder et diskriminationsforbud, hvorefter nydelsen af de i konventionen 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.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse bestemmelser.

Heri ligger ikke et krav om, at en sådan rettighed skal være krænket, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde (”ambit”).

Hvis den foreliggende situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde (f.eks. artikel 9 om religionsfriheden), indeholder artikel 14 et forbud mod usaglig forskelsbehandling.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer dette, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder, at lovforslaget, der afgrænses til at omfatte udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, ikke er udtryk for forskelsbehandling af sammenlignelige grupper.

Personer, der forkynder et religiøst budskab eller udbreder en religion eller tro, kan således ikke sammenlignes med andre personer, der indrejser eller opholder sig i Danmark, idet religiøse forkyndere m.fl. har

en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres menighed mv. og herved en særlig position i forhold til f.eks. at fremkalde en forstyrrelse af den offentlige orden.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderer på den baggrund, at den foreslåede ordning, der alene gælder for udlændinge, der virker som religiøse forkyndere eller på anden måde udbreder en religion eller tro, er forenelig med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, 9 og 10.

3.4. Samlet vurdering

Det er samlet set vurderingen, at lovforslaget vil kunne gennemføres inden for rammerne af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

I forbindelse med indgåelse af aftalen om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser, af 31. maj 2016 mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti blev der afsat 11 mio. kr. årligt i 2017 og frem til indførelse og administration af sanktionslisten mv. over udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse i Danmark.

De økonomiske konsekvenser af lovforslaget er indbudgetteret på finanslovforslaget for 2017.

Der vil for staten være øget administration forbundet med indførslen af sanktionslisten mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og regioner.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget vil have betydning for borgernes retssikkerhed, da det foreslås at fravige forvaltningslovens § 19 om partshøring, jf. afsnit 2.3.2 ovenfor.

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

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget berører ikke udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed mv. Der henvises til afsnit 2.2.3.

Det vurderes, at lovforslaget kan gennemføres inden for rammerne af Schengenreglerne. Der henvises til afsnit 2.4.3, 2.7 og 2.8.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil i overensstemmelse med databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 6, underrette Kommissionen om den gennemførte regulering. Der henvises til afsnit 2.3.3.

Den foreslåede ordning er derfor efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser.

Lovforslaget har ikke i øvrigt EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

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

Aalborg Menighedscenter, Advokatsamfundet, Alevi Forbundet i Danmark, Amnesty International, Arabisk Kirke i Aalborg, Assentoft Frikirke, Baha'i Samfundet – Det nationale åndelige råd for bahà'ìerne i Danmark, Baptistkirken i Danmark, Betania Kirkecenter, Bethel Missionary Baptist Church, Bharatiya Mandir, Bibel og Missionscentret, Biskopperne, Bornholmerkirken Evangelisk Luthersk Frimenighed, Borgerkirken, Brahma Kumaris Åndelige Verdensuniversitet, Brande Hindu Menighed, Brunstad Kristne Menighed – Holstebro, Brunstad Kristne Menighed – København, Byens Kirke Silkeborg, Bykirken, Calvary Mission Church, Center for Visdom og Medfølelse – Tong-nyi Nying-je Ling, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Chua Lieu Quan, City Kirken Herning, Citykirken Århus, Copenhagen Community Church (tidligere Amager Kristne Center), Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Hindu Kultur Aktivitets Center, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danner, Danske Advokater, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Diakoniråd, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Forfatterforening, Dansk Forlæggerforening, Dansk Islamisk Center, Dansk Missionsråd, Dansk Muslimsk Union, Dansk Pakistansk Kulturforening, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Teltmissions Menighed, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Kirkers Råd, Danske Medier, Datatilsynet, Debre Mihret St. Amanuel Church in Copenhagen, Den Apostoliske Pinsekirke, Den Apostolske Kirke i Danmark, Den Armensk Apostolske Kirke, Den Burmesiske Theravada Buddhistforening Buddha Ramsi, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Danske Præsteforening, Den Evangeliske Frikirke, Den Evangelisk-Lutherske Frikirke, Den Hellige Bispemartyr Clemens pave af Roms Menighed, Den Islamiske forening af Bosniakker i Danmark, Den Islamiske Verdensliga (Muslim Worldliga), Den Katolske Kirke i Danmark, Den Kinesiske Kirke i København (KKiK), Den Koptisk-Ortodokse Kirke, Den Koreanske Kirke i Danmark, Den Kristne Forsamling (tidligere Kristnastova), Den Makedonske Ortodokse Kirke, Den Mandæiske Mandea i Danmark, Den Nyapostolske Kirke i Danmark, Den Ortodokse Kirke i Danmark, Den Ortodokse Russiske Kirkes Menighed i København, Den Rumænsk-Ortodokse Menighed i Danmark, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i Herning, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i København, Den Rumænsk Ortodokse Menighed i Århus, Den Russiske Ortodokse Kirkes Menigheder, Den Serbisk Ortodokse Kirke i Danmark, Den til St. Alban's English Church i København hørende menighed, Den Vietnamesiske Buddhistiske Kulturelle Forening, Den Vietnamesiske Buddhistiske Kulturforening i Århus, Det Albanske Trossamfund i Danmark, Det Danske Missionsforbund, Det Islamiske Forbund i Danmark, Det Islamiske Trossamfund, Det Islamiske Trossamfund på Fyn (DIT), Det Kriminalpræventive Råd, Det Mosaiske Trossamfund, Det Muslimske Kulturcenter, DIGNITY, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Etiopisk-Ortodokse Tewahedo Kirke i Danmark, Evangelieforsamlingen, Evangelisk Luthersk Mission, Evangelisk Luthersk Netværk, Exodus-Kirken, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Fonden Guds Verdensvide Kirke (Worldwide Church of God), Foreningen af Grundtvigske valg- og frimenigheder, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen Ahlul Bait i Danmark (tidligere Al-Mostafa Islamisk Center), Foreningen Liberal Katolsk Kirke i Danmark, Foreningen Rangjung Yeshe Sangha, Foreningen Stupa, Forklarelsens Kirke, Forn Sidr-Asa- og Vanetrosamfundet i Danmark, Forsamlingen Livdin, Fredsfonden, Frederikshavn Kirkecenter, Frelsens Hær, Frikirken Hillerød, Frikirken i Løgstør, Frikirken i Multihuset, Frikirken Oasan, Frikirken på Havnen, Færørenes Landsstyre, Fårevejle Evanglisk Lutherske Frimenighed, Grundtvigsk Forum, Græsted Frikirke, Gurdwara Copenhagen, Harreskovens Blótgilde, Hillerød Frimenighed, HK/Danmark,

Holstebro Frikirke, Holstebro Pinsekirke, Holstebro Oasekirke, Holy International Christian Ministries Denmark, Indre Mission, Indvandrermedicinsk klinik - Odense Universitetshospital, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Christian Community, International Harvest Christian Center, Inuunerup Nutaap Oqaluffia – Grønlands Frikirke, Islamic Center Jaffaria, Islamic Cultural Center, Islamisk Center for Europæiske Lande, Islamisk Forum, Islamisk Kultur Center Amager, Islamisk Kulturel og Studie Institut, Islams Ahmadiyya Djamâ'at (Bevægelse), Jehovas Vidner, Jesu Kristi Kirke af Sidste Dages Hellige, Jesus is Lord Church, Journalistforbundet, Karma Kadjy Skolen (Karma-Kasjyba Skolen), Karma Kagyu Buddhistisk Sangha, Karmapa-Trust-Sangye Tashi Ling, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Kong Haakons Kirke, Krishnabevægelse/Iskcon (Hara Krishna), Kristensamfundet i Danmark, Kristent Center, Kristent Center Midt-Vest, Kristent Centrum, Kristent Fællesskab – København, Kristus Kirken (frikirke), Kronjyllands Frimenighed, Kulturforeningen for folk fra Irak, Københavns Moske, København Vinyard, Københavnerkirkens frimenighed, Københavns Bibeltrænings Center, Københavns Frimenighed, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Lemvig Bykirke, Livets Kilde, LM Kirken Herning, Luthersk Mission, Luthersk Missionsforenings Frimenighed, Machsike Hadas, Madina-Tul-Ilm Education Center, Mariagerfjord Frikirke, Menigheden af Kristne i Danmark i Jesu navn, Menigheder inden for Pinsebevægelsen, Metodistkirken i Danmark, Minhaj ul Quran International Denmark, Mission Danmark, Morsø Frimenighed, Muslim Cultural Institute, Muslimernes Fællesråd, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Nazaræernes Kirke, Nexø Frikirke, Nord-schleswigsche Geminde, Northwest Europe Diocese of Ethiopian Orthodox Tewahedo Church, Odder Frimenighed, Pakistan Islamic Welfare Society, Phendeling – Center for Tibetansk Buddhisme, Pinsekirken i Esbjerg, Pinsekirken i Herning, Pinsekirken i Hobro, Pinsekirken i Korsør, Pinsekirken i Randers, Pinsekirken i Roskilde, Pinsekirken i Rønne, Pinsekirken i Thisted, Pinsekirken i Vejle, Pinsekirken i Aalborg, Pinsekirken i Århus, Pinsekirken København, Pinsekirken Nyt Håb, Pinsekirken på Amager, PRO-Vest, PolioForeningen, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Redeemed Christian Church of God - Jesus Centre, Reformerte menigheder, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Ringsted Moske, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rødding Frimenighed, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, Saralyst Kirke, Sathya Sai Baba, Shiamuslimsk Trossamfund i Danmark, Shir Hatzafon – Progressiv Jødedom i Danmark, Sikh Foundation Denmark, Silkeborg Oasekirke, Siri Guru Singh Sabha Copenhagen, Skjern Bykirke, Skovlunde Frikirke (Den Kristne Forsamling (Frikirken Berøa)), SOS mod Racisme, Sree Abirami Amman Temple, Svendborg Menighedscenter, Svenska Gustafsförsamlingen i København, Sydfyns Frimenighed (tidligere Taasing Frimenighed), Syvende-dags Adventistkirken – Danmark, Statsforvaltningens direktør, Søhøjlandets Kirke, Taiba – Islamisk Center og Moské, Tendai Danmark, Tendai Buddhistisk Center, The Brethren, The Buddhist Organisation Dhammakaya i Danmark, The International Church of Copenhagen (The American Lutheran Congregation of Copenhagen), Thorsted Frimenighed, Tidehverv, Troens Ord (Brande Kristne Center), Trykkefrihedsselskabet, Tønder Frikirke, Udlændingenævnet, UlykkesPatientForeningen, Verdens Lys, Viborg Internationale Pinsekirke, Wakf Al Massira, Wat Thai Danmark, Watpa Copenhagen (Sunnataram Copenhagen), Ægteskab uden Grænser, Øsal Ling – Lysets Have, Østens Assyriske Kirke i Danmark (Den assyriske østkirke i Danmark), Østens Gamle Kirke, Ågård Frimenighed, Århus Islamiske Trossamfund og 3F.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Der er afsat 11 mio. kr. årligt i 2017 og frem til lovforslaget.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Der vil være øget administration forbundet med indførslen af sanktionslisten mv.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Lovforslaget vil have betydning for borgernes retssikkerhed, da det foreslås at fravige forvaltningslovens § 19 om partshøring.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget berører ikke udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed. Der henvises til afsnit 2.2.3. Det vurderes, at lovforslaget kan gennemføres inden for rammerne af Schengenreglerne. Der henvises til afsnit 2.4.3, 2.7 og 2.8. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vil i overensstemmelse med databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 6, underrette Kommissionen om den gennemførte regulering. Der henvises til afsnit 2.3.3. Den foreslåede ordning er efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 og 2

Udlændingelovens § 10, stk. 3 og 4, indeholder henvisninger til udlændingelovens § 32, stk. 11.

Der er tale om konsekvensændringer som følge af indsættelsen af et nyt stykke efter udlændingelovens § 32, stk. 9, jf. lovforslagets § 1, nr. 5, hvorefter § 32, stk. 11 bliver stk. 12.

Til nr. 3

Udelukkelse af udlændinge fra opholdstilladelse er reguleret i udlændingelovens § 10. Udlændingelovens § 10, stk. 3 og 4, indeholder regler om udelukkelse af udlændinge, som har indrejseforbud. Udlændingelovens § 10, stk. 5, indeholder regler om udelukkelse af udlændinge, der er optaget på en af FN's og EU's sanktionslister og som derfor har indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 9. For så vidt angår gældende ret henvises i øvrigt til afsnit 2.9.1 i de almindelige bemærkninger.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 10, stk. 6,* kan en udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p (dvs. opholdstilladelse på baggrund af asyl, familiesammenføring, arbejdstilladelse, humanitært ophold, religiøse forkyndere, au pair, praktikant m.fl.), medmindre særlige grunde taler derfor.

Efter den foreslåede bestemmelse er formodningen således imod, at udlændinge, som er opført på den nationale sanktionsliste, og som derfor i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, har indrejseforbud, skal meddeles opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p. Der skal således foreligge særlige grunde, der taler for meddelelse af opholdstilladelse.

Der skal ved afgørelsen af, hvorvidt der skal gives opholdstilladelse, 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. Det vil sige 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, og 6) risikoen for, at udlændingen uden for de i § 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.

Der skal således foretages en afvejning mellem de forhold, der taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at ansøgningen om opholdstilladelse imødekommes.

Der vil kunne foreligge særlige grunde som følge af Danmarks internationale forpligtelser, f.eks. efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Som det fremgår af afsnit 3.3.1 i de almindelige bemærkninger, indebærer EMRK artikel 8, at der i hver

enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring med en herboende person, skal foretages en konkret vurdering af, om det på baggrund af sagens omstændigheder er proportionalt at meddele afslag på opholdstilladelse. I denne vurdering indgår en flerhed af momenter, jf. afsnit 3.3.1 i de almindelige bemærkninger.

EMRK artikel 8 kan således i særlige tilfælde medføre en forpligtelse for Danmark til at tillade indrejse og ophold til en udlænding, hvis nære familiemedlem er bosiddende i Danmark. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor det herboende familiemedlem må antages at være asylrelevant forfulgt i sit hjemland, og parret heller ikke kan bo sammen i f.eks. udlændingens hjemland.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.9 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Efter gældende ret er der ingen national sanktionsliste.

Ved forslaget indsættes i udlændingeloven et nyt kapitel 5 c med overskriften "Liste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse". Det foreslåede nye kapitel 5 c indeholder den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens § 29 c.

Den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 1, 1. pkt.,* fastsætter, at en udlænding kan optages på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Med den foreslåede bestemmelse indføres en national sanktionsliste. Den nationale sanktionsliste administreres af Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om optagelse af en udlænding på listen.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at en udlænding, der virker som religiøse forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, kan optages på den nationale sanktionsliste.

Personkredsen omfatter både ”officielle” forkyndere for et bestemt trossamfund, som f.eks. imamer, rabbinere, goder (præster i asatroen), brahmaner og præster, men også andre religiøse forkyndere og personer, der udbreder en religion eller tro, herunder missionærer. Det gælder, uanset om den pågældende tilhører en monoteistisk eller polyteistisk reli- gion eller tro. Det afgørende er således, om den pågældendes aktiviteter har karakter af forkyndelse af et religiøst budskab eller udbredelse af en religion eller tro, og ikke f.eks. hvilken stilling, titel eller uddannelse den pågældende har.

Udover ”gudstjenester” og andre religiøse handlinger vil forkyndelse af et religiøst budskab eller udbredelse af en religion eller tro kunne omfatte f.eks. den undervisning eller oplæring, der finder sted på koranskoler, bibelskoler, i visse religiøse studiekredse mv. Derimod vil almindelig religionsundervisning, der ikke indeholder et forkyndende element, ikke vil være omfattet.

Personkredsen omfatter ikke personer, der virker inden for mere interesseprægede filosofiske eller politiske foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger.

Det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en udlænding virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro.

Som eksempler på tilfælde, hvor en udlænding generelt må anses for at virke som religiøs forkynder eller på anden måde udbrede en religion eller tro, kan nævnes følgende:

- En religiøst lærd, der forestår gudstjenester, dåb og lignende rituelle og kultiske handlinger.

- En leder af eller underviser i en religiøs studiekreds.

- En religiøst lærd, der er redaktør af et blad eller hjemmeside med religiøst fokus, eller som er medlem af en særlig gruppe på Facebook, hvor vedkommende forkynder et religiøst budskab til de øvrige medlemmer af gruppen.

- En person, der har skrevet bøger om religiøse forhold, afholder videotaler om religiøse forhold på hjemmesiden YouTube, har følgere på de sociale medier og inviteres til at afholde oplæg om religiøse forhold til forskellige arrangementer.

Som eksempler på tilfælde, hvor en udlænding generelt må anses for ikke at virke som religiøs forkynder eller på anden måde udbrede en religion eller tro, kan nævnes følgende:

- Et medlem af en menighed, der deltager i debatter om religiøse forhold på hjemmesider eller i studie-grupper, men som ikke har en særlig autoritet i forhold til modtagergruppen.

- Et medlem af et politisk parti, der bl.a. er kendt for udtalelser med f.eks. antisemitisk eller antiislamisk indhold, og som har følgere på de sociale medier.

- Et medlem af landets parlament, der er uddannet som f.eks. præst, imam eller rabbiner, men som under besøg i andre lande virker som politiker.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.1 i de almindelige bemærkninger.

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

Den form for adfærd, som kan begrunde optagelse på sank- tionslisten, kan bestå i ytringer, men også i andre handlinger. Adfærden kan både være udvist i udlandet eller i forbindelse med et tidligere ophold i Danmark.

Det er alene adfærd, der ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv., der kan føre til optagelse på den nationale sanktionsliste.

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

Det indebærer også, at f.eks. kronikker, debatindlæg og interviews mv. i almindelige massemedier eller på

internettet vil kunne indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen af, om en udlænding kan optages på den nationale sanktionsliste, hvis kronikken og debatindlægget mv. må ses i sammenhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder mv. Tilsvarende vil taler og fremtrædener i forsamlinger og arrangementer kunne indgå som ét blandt flere elementer i vurderingen, uanset om fokus for forsamlingen eller arrangementet ikke i øvrigt er af religiøs karakter, når udlændingen i sammenhængen fremtræder som religiøs forkynder mv. Det afgørende vil i denne forbindelse være, om udlændingen udtrykkeligt betegner sig som religiøs forkynder mv., eller det af konteksten fremgår, at udlændingen udtaler sig med den særlige indsigt og autoritet, der følger af den pågældendes virke som religiøs forkynder mv.

Den udviste adfærd skal give grund til at tro, at udlændingen ved indrejse og ophold i Danmark (fortsat) vil udgøre en trussel mod den offentlige orden.

Det vil bero på en konkret vurdering, der foretages af Udlændingestyrelsen, om en udlændings adfærd giver grund til at tro, at udlændingen ved indrejse og ophold i Danmark (fortsat) vil udgøre en trussel mod den offentlige orden.

Der vil i den forbindelse bl.a. kunne lægges vægt på tidspunktet for og grovheden af den udviste adfærd. Ved vurderingen kan endvidere indgå formålet med tidligere rejser og rejsernes karakter, formålet med planlagte rejser, efterfølgende afstandtagen fra tidligere holdninger, antallet af episoder, hvor adfærden er udøvet, og rejsemønstre mv.

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

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

De nævnte bestemmelser i straffeloven omhandler

- den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentlig tilskynder til forbrydelse, jf. straffelovens § 136, stk. 1,

- den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, jf. straffelovens § 136, stk. 2,

- den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, jf. straffelovens § 140,

- den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, jf. straffelovens § 266,

- den, der, uden at forholdet omfattes af §§ 136 og 266, offentligt fremsætter udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk, jf. § straffelovens § 266 a, og

- den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden

meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, jf. straffelovens § 266 b.

Hvis forslag til lov om ændring af straffeloven (Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring), jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 18 som fremsat, vedtages, vil det endvidere omfatte den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af straffelovens §§ 114-114 j, 208, 210, 216, 222, 223, 225, jf. §§ 216, 222 og 223, §§ 237, 244-246, 260 og 261, jf. den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 136, stk. 3.

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

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

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

Uden for de tilfælde, hvor udlændingen er dømt for overtrædelse af de nævnte straffelovsbestemmelser i Danmark eller tilsvarende bestemmelser i udlandet, skal der foreligge objektive beviser, herunder eksempelvis i form af tv-optrædener, videooptagelser, lydoptagelser, bøger eller artikler skrevet af den pågældende eller udskrifter af ytringer på internettet, som utvivlsomt er fremsat af den pågældende.

Det er hensynet til den offentlige orden i Danmark, der skal tilsige, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet og dermed kan optages på den nationale sanktionsliste. Det indebærer, at hensynet til den offentlige orden i et andet land end Danmark ikke kan føre til optagelse på listen.

Det vil bero på en konkret vurdering af den udviste adfærd i hvert enkelt tilfælde samt hensynet til den pågældendes religionsfrihed og ytringsfrihed, om hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, jf. afsnit 3 i de almindelige bemærkninger.

Som eksempler på adfærd, der generelt vil kunne indebære, at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at en religiøs forkynder m.fl. ikke bør have ophold her i landet, kan nævnes følgende:

- En udenlandsk religiøs forkynder opfordrer i forbindelse med omtale af et bombeattentat i et blad til ved fremtidige lejligheder at anvende kraftigere og farligere midler (straffelovens § 136, stk. 1, og U 1938.407 Ø).

- En udenlandsk religiøs forkynder billiger udtrykkeligt på en hjemmeside et konkret terrorangreb, der er begået af selvmordsbombere (straffelovens § 136, stk. 2).

- En udenlandsk religiøs forkynder anfører i et indlæg på en hjemmeside, at personer med en bestemt trosretning generelt begår grov kriminalitet som f.eks. voldtægt, mishandling og drab (straffelovens § 266 b og U 2014.73 V).

- En udenlandsk religiøs forkynder argumenterer systematisk, intensivt og vedvarende i studiekredse og på hjemmesider for, at der indføres en anden styreform end demokrati i Europa, herunder Danmark. Udtalelserne har en sådan ekstrem karakter, at de giver grund til at tro, at den pågældende ville udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse her i landet.

Optagelse på den nationale sanktionsliste vil også efter de angivne eksempler forudsætte, at den udviste adfærd skal give grund til at tro, at udlændingen i forbindelse med indrejse i Danmark (fortsat) vil udvise en adfærd, der udgør en trussel mod den offentlige orden.

Som eksempler på adfærd, der generelt ikke vil indebære, at hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at en religiøs forkynder m.fl. ikke bør have ophold her i landet, kan nævnes følgende:

- En udenlandsk religiøs forkynder foretager som led i en religiøs oplæring en ren oplæsning af en religiøs tekst, hvori der fortælles om brugen af stening, men forkynderen tilslutter sig ikke det oplæste og giver heller ikke på anden måde udtryk for, at stening er acceptabel.

- En udenlandsk religiøs forkynder fremsætter i et indlæg på en hjemmeside nedværdigende udtalelser mod en bestemt person på grund af f.eks. dennes tro eller seksuelle orientering, som dog ikke samtidig er en trussel, forhånelse eller nedværdigelse af den pågældende persons gruppe.

- En udenlandsk religiøs forkynder argumenterer i en udenlandsk avis for, at medlemmer af den pågældendes trossamfund bør arbejde for på lovlig vis at indføre en anden styreform end demokrati i Europa, herunder Danmark. Ytringerne er kontroversielle, men de fremstår ikke efter deres karakter som så ekstreme, at de giver grund til at tro, at den pågældende ville udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov at indrejse her i landet.

Endelig skal der være en vis sandsynlighed for, at udlændingen vil forsøge at indrejse i Danmark for, at den pågældende kan optages på sanktionslisten. Det vil bero på en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder, om der er en sådan sandsynlighed. I vurderingen kan bl.a. indgå oplysninger om den pågældendes hidtidige rejsemønstre, herunder destinationerne for tidligere rejser, antallet af tidligere rejser og tidspunkterne for tidligere rejser, samt tilsvarende oplysninger om fremtidige rejser.

Der vil f.eks. kunne foreligge en sådan sandsynlighed i relation til omrejsende religiøse forkyndere i Europa, ligesom der vil være en sådan sandsynlighed, hvis der er konkrete oplysninger, som peger på, at udlændingen vil forsøge at indrejse i Danmark eller et af Danmarks nabolande.

Som eksempler på rejsemønstre, der generelt må anses for at kunne føre til optagelse på listen, kan nævnes følgende:

- En udenlandsk religiøs forkynder har inden for de senere år besøgt Danmark.

- En udenlandsk religiøs forkynder har inden for de senere år besøgt et andet nordisk land.

- En udenlandsk religiøs forkynder har i løbet af de seneste år besøgt flere europæiske lande.

- En udenlandsk religiøs forkynder har aldrig besøgt Europa, men der er konkrete oplysninger, som peger på, at den pågældende vil forsøge at indrejse i Danmark eller i et af Danmarks nabolande i den kommende tid.

Som eksempler på rejsemønstre, der generelt må anses for ikke at kunne føre til optagelse på listen, kan nævnes følgende:

- En udenlandsk religiøs forkynder har aldrig besøgt Europa.

- En udenlandsk religiøs forkynder har besøgt et europæisk land, der hverken er Danmark eller et af Danmarks nabolande, og forkynderen virker inden for et trossamfund, som ikke har en menighed her i landet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.2 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 1, 2. pkt.,* fastsætter, at optagelse på listen sker for 2 år og kan forlænges med 2 år ad gangen.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at optagelsen på den nationale sanktionsliste skal revurderes hvert andet år, og at optagelse på listen kun kan forlænges, hvis betingelserne for optagelse på listen fortsat er opfyldt.

Sager om forlængelse af en udlændings optagelse på listen vil skulle behandles på samme måde som sager om optagelse af en udlænding på den nationale sanktionsliste.

Det forudsættes endvidere, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med styrelsens oprindelige stillingtagen til sagen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.5 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 1, 3. pkt.,* fastsætter, at en udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 3, eller har opholdstilladelse her i landet, ikke kan optages på den nationale sanktionsliste.

EU-reglerne om fri bevægelighed mv. omfatter EU-statsborgere og deres familiemedlemmer. Statsborgere i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) og i Schweiz samt deres familiemedlemmer er tillige omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed.

Disse personer vil således ikke kunne optages på den nationale sanktionsliste.

Endvidere vil en udlænding, som har en opholdstilladelse i Danmark, ikke kunne optages på listen. Det gælder, uanset hvilken type opholdstilladelse der er tale om.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.3 og afsnit 2.2.4 i de almindelige bemærkninger.

En beslutning om optagelse på den nationale sanktionsliste vil være en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og behandlingen af sådanne sager vil således skulle ske i overensstemmelse med reglerne i for-

valtningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger, medmindre andet fastsættes ved lov. Det indebærer bl.a., at der skal ske partshøring i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens § 19. For så vidt angår gældende ret henvises i øvrigt til afsnit 2.3.2 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 2,* fastsætter, at ved afgørelse om optagelse af en udlænding på den liste, der er nævnt i stk. 1, finder forvaltningslovens § 19 ikke anvendelse.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der ikke skal foretages partshøring, inden der træffes afgørelse efter den foreslåede § 29 c, stk. 1, om optagelse på den nationale sanktionsliste.

Forslaget om at fravige forvaltningslovens § 19 skal ses i sammenhæng med forslaget om, at sagen skal genoptages på udlændingens begæring, jf. afsnit 2.5 i de almindelige bemærkninger. I forbindelse med behandlingen af en genoptagelsesanmodning finder forvaltningslovens § 19 om partshøring anvendelse.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.2 i de almindelige bemærkninger.

Afgørelsen om optagelse på den nationale sanktionsliste vil efter almindelige forvaltningsretlige regler skulle meddeles til udlændingen.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 3, 1. pkt.,* fastsætter, at optagelse af en udlænding på den liste, der er nævnt i stk. 1, optages som meddelelse i Statstidende.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der skal optages en meddelelse i Statstidende om, at udlændingen optages på den nationale sanktionsliste, og at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen. Det vil ikke af den optagne meddelelse fremgå, hvad baggrunden for optagelsen på den nationale sanktionsliste er.

Med lovforslaget forudsættes det, at underretning om, dels at udlændingen optages på den nationale sanktionsliste, og dels at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen, sendes til udlændingen, hvis Udlændingestyrelsen er bekendt med den pågældendes adresse eller opholdssted. Udlændingestyrelsen skal i underretningen til udlændingen og ved udlændingens eventuelle henvendelser til styrelsen vejlede om den adgang til genoptagelse, der følger af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 3, 2. pkt.,* fastsætter, at optagelse af en udlænding på listen gælder fra tidspunktet for optagelse af meddelelse herom i Statstidende, medmindre optagelsen på listen forud for dette tidspunkt er meddelt den pågældende udlænding.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at optagelsen på den nationale sanktionsliste vil få retsvirkning fra tidspunktet for optagelsen af meddelelsen i Statstidende. Dette er således bekendtgørelsesformen. På dette punkt foreligger der således en fravigelse af det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at en afgørelse for at få retsvirkning meddeles adressaten.

Hvis afgørelsen imidlertid meddeles individuelt til udlændingen forud for optagelsen i Statstidende, vil afgørelsen dog få retsvirkning fra dette tidligere tidspunkt.

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

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

Den offentlige sanktionsliste vil indeholde de oplysninger om navn og nationalitet, som kendes af udlæn-

dingemyndighederne, på de fysiske personer, som er optaget på listen. Personens fødselsdato, ansigtsfoto og opholdsland vil også fremgå af sanktionslisten, såfremt disse oplysninger er Udlændingestyrelsen bekendt.

Det forudsættes, at den nationale sanktionsliste offentliggøres på udlændingemyndighedernes brugerportal www.nyidanmark.dk. Det vil af brugerportalen fremgå, at nærmere oplysninger kan fås ved henvendelse til Udlændingestyrelsen, mens det ikke vil fremgå af den offentlige, nationale sanktionsliste, hvad baggrunden for optagelsen på listen er.

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

Efter almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger har en borger under visse betingelser et retskrav på, at den myndighed, der har truffet afgørelsen, genoptager og på ny realitetsbehandler sagen. For så vidt angår gældende ret henvises i øvrigt til afsnit 2.5 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 29 c, stk. 5, 1. pkt.,* fastsætter, at Udlændingestyrelsen efter anmodning fra udlændingen genoptager sagen om optagelse af udlændingen på den liste, der er nævnt i stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at Udlændingestyrelsen skal genoptage og på ny realitetsbehandle sagen om optagelse på den nationale liste, hvis udlændingen anmoder herom. Der er ikke krav om, at udlændingen begrunder anmodningen om genoptagelse eller fremkommer med nye faktiske eller retlige oplysninger af betydning for sagen.

Hvis Udlændingestyrelsen efter en genoptagelse af sagen fastholder afgørelsen om optagelse på den nationale liste, vil denne afgørelse kunne påklages til Udlændingenævnet efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 13, jf. lovforslagets § 1, nr. 8.

En beslutning vedrørende genoptagelse vil være en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og behandlingen af sådanne genoptagelsessager vil således skulle ske i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Det indebærer bl.a., at der skal ske parthøring og sendes en begrundet afgørelse til udlændingen i overensstemmelse med de nævnte regler og grundsætninger.

Med lovforslaget forudsættes det endvidere, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med styrelsens oprindelige stillingtagen til sagen. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor det efterfølgende viser sig, at udlændingen ikke har udvist den adfærd, der er lagt til grund ved afgørelsen om optagelse på listen. Udlændingestyrelsen vil også skulle genoptage en sag i tilfælde, hvor Udlændingenævnet eller domstolene måtte underkende Udlændingestyrelsens fortolkning eller administrative praksis i relation til en tilsvarende sag.

I de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager sagen, vil der ikke skulle ske partshøring. Disse situationer vil således være omfattet af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 2, hvorefter der ikke skal foretages partshøring, inden der træffes afgørelse om optagelse på den nationale sanktionsliste.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.5 i de almindelige bemærkninger.

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

Forslaget, der skal ses i sammenhæng med adgangen til at få udstedt visum efter udlændingelovens § 4 eller § 4 a, jf. 3 a, jf. afsnit 2.7.1, indebærer, at en ansøgning om genoptagelse ikke har opsættende virkning i forhold til afgørelsen om optagelse på den nationale sanktionsliste. Det indebærer også, at en indberetning som uønsket i SIS II fastholdes, indtil Udlændingestyrelsen måtte træffe afgørelse om, at udlændingen ikke (længere) skal optages på sanktionslisten.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.5 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 5

Udlændingelovens § 32 indeholder regler om indrejseforbud. § 32, stk. 1, indeholder således regler om meddelelse af indrejseforbud i forbindelse med en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises. § 32, stk. 9, indeholder regler om indrejseforbud for udlændinge, der er optaget på en af FN's og EU's sanktionslister. For så vidt angår gældende ret om indrejseforbud henvises i øvrigt til afsnit 2.4.1 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens *§ 32, stk. 10,* fastsætter, at en udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, ikke uden tilladelse må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er optaget på listen. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være optaget på listen, eller hvis udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at en udlænding på den nationale sanktionsliste har indrejseforbud her i landet. Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er optaget på listen, og bortfalder, hvis udlændingen slettes fra listen eller af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.

Den foreslåede bestemmelse betyder, at selve optagelsen på den nationale sanktionsliste medfører, at de pågældende udlændinge har indrejseforbud i Danmark.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.4.1 i de almindelige bemærkninger.

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, vil en udlænding, der er optaget på den nationale sanktionsliste, skulle afvises efter reglerne i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, ligesom udlændingen kun rent undtagelsesvis vil kunne få visum.

En udlænding vil endvidere kunne straffes efter udlændingelovens § 59 b for forsætligt eller uagtsomt at indrejse i strid med indrejseforbuddet, ligesom udlændingen som udgangspunkt vil kunne udvises efter udlændingelovens § 25 b eller § 24, nr. 2.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.7, 2.8, 2.10 og 2.11 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 6

Efter udlændingelovens § 44 a, stk. 12, finder persondata- lovens § 7, stk. 8, ikke anvendelse ved behandling af ansøgninger om opholdstilladelse efter §§ 7 og 8 (asyl). Det samme gælder ved behandling af sager om forlængelse, inddragelse og bortfald af opholdstilladelse meddelt efter disse bestemmelser og ved behandling af sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 indgår.

Den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens *§ 44 a, stk. 12, 3. pkt.*, fastsætter, at persondatalovens § 7, stk. 8, heller ikke finder anvendelse ved behandling af sager om optagelse af en udlænding på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller

tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark kan tilsige, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens § 44 a, stk. 12, 3. pkt., omfatter behandling af sager om optagelse på den nationale sanktionsliste, som indføres ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, og på den opmærksomhedsliste, som indføres administrativt.

Den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens *§ 44 a, stk. 12, 4. pkt.*, fastsætter, at det samme gælder ved behandling af sager, hvori akter vedrørende optagelse på sådanne lister indgår.

Med den foreslåede ændring af udlændingelovens § 44 a, stk. 12, udvides adgangen til at fravige persondatalovens § 7, stk. 8, i forbindelse med asylsager, til også at omfatte udlændingemyndighedernes administration af sanktionslisten og den dertil knyttede opmærksomhedsliste.

Formålet med den foreslåede ændring er at sikre, at udlændingemyndighedernes administration af sanktions- og opmærksomhedslisterne kan ske elektronisk i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH-system).

Der er ingen skarpe grænser mellem politisk og religiøs virksomhed, og en udvist religiøs adfærd vil kunne have sammenhæng med en politisk overbevisning, som indgår i virket som religiøs forkynder. Som det er beskrevet under afsnit 1, 2.2.1 og 2.2.2 i de almindelige bemærkninger, forudsættes listerne at omfatte udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier.

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

Forslaget om, at persondatalovens § 7, stk. 8, ikke finder anvendelse, betyder, at Udlændingestyrelsen samt Udlændingenævnet, som er klageinstans i forhold til Udlændingestyrelsens afgørelser om at optage personer på sanktionslisten, kan lagre oplysninger i ESDH-systemet om enkeltpersoners politiske forhold på lige fod med andre følsomme oplysninger.

Persondataloven tilsigter bl.a. at gennemføre Europaparlamentets og Rådets direktiv af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (direktiv 95/46/EF), men persondatalovens § 7, stk. 8, har ikke sin oprindelse i direktivet. Bestemmelsen udgør en videreførelse af § 9, stk. 2, 1. pkt., i den tidligere lov om offentlige myndigheders registre.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.4 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 7

Efter udlændingelovens § 46 a, stk. 1, kan Udlændingestyrelsens afgørelser bortset fra afgørelser om afvisning truffet efter regler udstedt i medfør af § 9 g, stk. 1, 2. pkt., samt de afgørelser, der er nævnt i § 9 g, stk. 3, § 9 h, stk. 8, 1. pkt., § 9 h, stk. 9, 1. pkt., jf. stk. 5, 1. pkt., jf. stk. 1, § 11, stk. 10, § 32 a, § 33, § 34 a, § 42 a, stk. 7, 3. pkt., § 42 a, stk. 8, 1. og 2. pkt., § 42 b, stk. 1, 3 og 7-9, § 42 d, stk. 2, § 46 e, § 52 b, stk. 1 og 3, § 53 a og § 53 b, påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Udlændingelovens § 46 a, stk. 1, indebærer, at Udlændingestyrelsens afgørelser påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren, medmindre der er gjort undtagelse herfra.

Ved den foreslåede ændring af udlændingelovens § 46 a, stk. 1, indsættes en henvisning til afgørelser efter § 29 c, stk. 1.

Den foreslåede ændring indebærer, at Udlændingestyrelsens afgørelse om at optage en udlænding på den nationale sanktionsliste ikke kan påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Den foreslåede ændring skal ses i sammenhæng med, at Udlændingestyrelsen efter anmodning fra udlændingen skal genoptage sagen om optagelse af udlændingen på den nationale sanktionsliste, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5.

Forslaget indebærer således, at klager over optagelse på den nationale sanktionsliste skal sendes til Udlændingestyrelsen med henblik på, at styrelsen genoptager sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 c, stk. 5. Modtager andre myndigheder, herunder Udlændingenævnet eller departementet i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, en klage over en afgørelse om optagelse på listen, skal klagen sendes videre til Udlændingestyrelsen, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om at indføre klageadgang til Udlændingenævnet, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 52 b, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 8.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 8

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, kan klager over nærmere angivne afgørelser, som Udlændingestyrelsen har truffet, indbringes for Udlændingenævnet. For så vidt angår gældende ret om klageadgangen til Udlændingenævnet henvises til afsnit 2.6 i de almindelige bemærkninger.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 52 b, stk. 1, nr. 13,* kan klage over et afslag på sletning af den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, i forbindelse med genoptagelse efter § 29 c, stk. 5, indbringes for Udlændingenævnet.

Den foreslåede ændring af udlændingelovens § 52 b, stk. 1, indebærer, at afslag på sletning af den nationale sanktionsliste, som Udlændingestyrelsen har meddelt i forbindelse med genoptagelse af sagen om optagelse på den nationale sanktionsliste, kan indbringes for Udlændingenævnet.

Som det gælder for de afgørelser, der i dag kan påklages til Udlændingenævnet, vil det også gælde for den nye sagstype, at klagen som udgangspunkt skal være indgivet inden 8 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om at afskære klageadgang til udlændinge-, integrations- og boligministeren, jf. den foreslåede ændring af udlændingelovens § 46 a, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 9

Efter udlændingelovens § 58 g, stk. 1, skal Rigspolitichefen i en række nærmere angivne tilfælde indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II. For så vidt angår gældende ret henvises til afsnit 2.4.3 i de almindelige bemærkninger.

Som konsekvens af den foreslåede indsættelse af et nyt nr. 8 i § 58 g, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 10, foreslås ordlyden i § 58 g, stk. 1, nr. 6 og 7, ændret.

Der er alene tale om en teknisk konsekvensændring.

Til nr. 10

Efter udlændingelovens § 58 g, stk. 1, skal Rigspolitichefen i en række nærmere angivne tilfælde indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II. For så vidt angår gældende ret henvises til afsnit 2.4.3 i de almindelige bemærkninger.

Efter den foreslåede ændring af udlændingelovens *§ 58 g, stk. 1,* skal Rigspolitichefen indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingen er optaget på den liste, der er nævnt i den foreslåede bestemmelse i § 29 c, stk. 1.

Bortfalder en udlændings indrejseforbud som følge af, at der træffes afgørelse om, at den pågældende udlænding skal slettes af listen, skal Rigspolitiet foranledige, at indberetningen i SIS II slettes. Dette gælder tilsvarende i situationer, hvor Udlændingenævnet efter påklage beslutter, at udlændingen ikke skal optages på listen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2017.

Forslaget indebærer, at udlændinge, om hvem hensynet til den offentlige orden her i landet tilsiger, at den pågældende ikke bør have ophold her i landet, kan optages på den nationale sanktionsliste, uanset hvornår den adfærd, som efter omstændighederne kan føre til optagelse på listerne, er udvist.

Det afgørende er således, om hensynet til den offentlige orden her i landet tilsiger, at den pågældende ikke bør have ophold her i landet. Også adfærd, der er udvist forud for lovens ikrafttræden, herunder adfærd, for hvilken udlændingen er idømt og – forud for lovens ikrafttræden – har afsonet en frihedsstraf, kan således efter omstændighederne føre til, at den pågældende optages på den nationale sanktionsliste eller opmærksomhedslisten.

Der forventes at gå op til 3 til 4 måneder fra lovens ikrafttræden, og indtil Udlændingestyrelsen har gennemført de foranstaltninger, herunder sagsoplysning, som er nødvendig for, at der kan træffes afgørelse om optagelse af enkeltpersoner på listen.

Til § 3

Efter udlændingelovens § 66 gælder loven ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Den foreslåede bestemmelse, der vedrører lovens territoriale gyldighedsområde, betyder, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning kan sættes helt eller delvist i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering	*Lovforslaget*
	§ 1
§ 10. ---	
Stk. 2 ---	
Stk. 3. En udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter §§ 22-24 eller § 25, eller som har et indrejseforbud, jf. § 32, stk. 11, i forbindelse med bortfald efter § 21 b, stk. 1, kan ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor. En udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter § 25 a, § 25 b eller § 25 c, kan gives opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 eller 2, medmindre særlige grunde taler derimod.	**1.** I *§ 10, stk. 3, 1. pkt.,* ændres »§ 32, stk. 11« til: »§ 32, stk. 12«.
Stk. 4. En udlænding, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1 og 11, kan ikke gives opholdstilladelse efter § 8, stk. 3, og §§ 9-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, dog tidligst 2 år efter udrejsen. Kravet om, at der skal være forløbet 2 år fra udrejsen, gælder dog ikke for en udlænding, som ikke er statsborger i et af de lande, der er nævnt i § 2, stk. 1 (tredjelandsstatsborger), og som er udvist efter § 25 b.	**2.** I *§ 10, stk. 4, 1. pkt.,* ændres »§ 32, stk. 1 og 11« til: »§ 32, stk. 1 og 12«.
Stk. 5. ---	
	3. I *§ 10* indsættes som *stk. 6*:
	»Stk. 6. En udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, kan ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, medmindre særlige grunde taler derfor.«
	4. Efter kapitel 5 b indsættes:
	»Kapitel 5 c
	Liste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse
	§ 29 c. En udlænding kan optages på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Optagelse på listen sker for 2 år og kan

forlænges med 2 år ad gangen. En udlænding, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 3, eller har opholdstilladelse her i landet, kan ikke optages på listen.

Stk. 2. Ved afgørelse om optagelse af en udlænding på den liste, der er nævnt i stk. 1, finder forvaltningslovens § 19 ikke anvendelse.

Stk. 3. Optagelse af en udlænding på den liste, der er nævnt i stk. 1, optages som meddelelse i Statstidende. Optagelse af en udlænding på listen gælder fra tidspunktet for optagelse af meddelelse herom i Statstidende, medmindre optagelse på listen forud for dette tidspunkt er meddelt den pågældende udlænding.

Stk. 4. Den liste, der er nævnt i stk. 1, kan offentliggøres med oplysninger om navn, nationalitet, fødselsdato og opholdsland og med ansigtsfoto.

Stk. 5. Efter anmodning fra udlændingen genoptager Udlændingestyrelsen sagen om at optage udlændingen på den liste, der er nævnt i stk. 1. Ansøgning om genoptagelse har ikke opsættende virkning.«

§ 32. ---

Stk. 2-8. ---

Stk. 9. En udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (Indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er omfattet af de restriktive foranstaltninger. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være omfattet af de restriktive foranstaltninger eller udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.

5. I *§ 32* indsættes efter stk. 9 som nyt stykke:

»*Stk. 10.* En udlænding, som er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er optaget på listen. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være optaget på listen, eller hvis udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.«

Stk. 10-11. ---

Stk. 10 og 11 bliver herefter stk. 11 og 12.

§ 44 a. ---

Stk. 2-11. ---

Stk. 12. Persondatalovens § 7, stk. 8, finder ikke anvendelse ved behandling af ansøgninger om opholdstilladelse efter §§ 7 og 8. Det samme gælder ved behandling af sager om forlængelse, inddragelse og bortfald af opholdstilladelse meddelt efter disse bestemmelser og ved behandling af sager, hvori akter vedrørende opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 indgår.

6. I *§ 44 a, stk. 12,* indsættes som *3.* og *4. pkt.*:

»Persondatalovens § 7, stk. 8, finder heller ikke anvendelse ved behandling af sager om optagelse af en udlænding på en liste, hvis udlændingen virker som religiøs forkynder eller på anden måde udbreder en religion eller tro, og hensynet til den offentlige orden i Danmark kan tilsige, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. Det samme gælder ved behandling af sager, hvori akter vedrørende optagelse på en sådan liste indgår.«

§ 46 a. Udlændingestyrelsens afgørelser kan bortset fra afgørelser om afvisning truffet efter regler udstedt i medfør af § 9 g, stk. 1, 2. pkt., samt de afgørelser, der er nævnt i § 9 g, stk. 3, § 9 h, stk. 8, 1. pkt., § 9 h, stk. 9, 1. pkt., jf. stk. 5, 1. pkt., jf. stk. 1, § 11, stk. 10, § 32 a, § 33, § 34 a, § 42 a, stk. 7, 3. pkt., § 42 a, stk. 8, 1. og 2. pkt., § 42 b, stk. 1, 3 og 7-9, § 42 d, stk. 2, § 46 e, § 52 b, stk. 1 og 3, § 53 a og § 53 b, påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren. Udlændingestyrelsens afgørelser efter § 42 k og § 42 l kan ikke påklages, for så vidt angår boligens geografiske placering.

7. I *§ 46 a, stk. 1, 1. pkt.,* indsættes efter »§ 11, stk. 10,«: »§ 29 c, stk. 1,«.

§ 52 b. For Udlændingenævnet kan indbringes klager over følgende afgørelser, som Udlændingestyrelsen har truffet:

8. I *§ 52 b, stk. 1,* indsættes som *nr. 13*:

»13) Afslag på sletning af den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1, i forbindelse med genoptagelse efter § 29 c, stk. 5.«

1-12) ---

§ 58 g. Rigspolitichefen indberetter en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis
1-5) ---

6) udlændingen har fået udstedt visum efter § 4 eller § 4 a og er udvist af landet i medfør af § 25 b efter at have fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller

9. I *§ 58 g, stk. 1, nr. 6,* ændres »efter § 7 eller« til: »efter § 7,«, og i *§ 58 g, stk. 1, nr. 7*, ændres »§ 25 b.« til: »§ 25 b, eller«.

7) udlændingen er udvist af landet efter § 25 b.

10. I *§ 58 g, stk. 1,* indsættes som *nr. 8*:

»8) udlændingen er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1.«

Stk. 2. ---

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2017.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.