



# Hadprædikanter, Indrejseforbud og Ytringsfrihed

## 1. Executive summary

Som følge af terrortruslen fra bl.a. radikaliserede islamister har der i en årrække været fremsat politiske ønsker om at forbyde indrejse for udenlandske hadprædikanter. Senest har udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg (V) i et folketings svar af 10. marts 2016 fastslået, at *”det er en alvorlig trussel mod det danske samfund, at religiøse forkyndere indrejser i Danmark og spreder hadefulde budskaber”*, samt at eventuelle tiltag *”drøftes i øjeblikket mellem de relevante myndigheder”*. Mette Frederiksen (S) har den 3. marts 2016 foreslået, at imamer med ekstreme synspunkter skal kunne nægtes adgang til Danmark. Forslaget ligger i tråd med den holdningsmæssige aftale, som V-regeringen og Socialdemokratiet indgik om at indføre et sådant indrejseforbud i november 2015, ligesom et indrejseforbud også umiddelbart vil indgå i de forhandlinger, der påbegyndes i denne uge (uge 13) mellem statsministeren og partilederne om bekæmpelse af hadprædikanter og antidemokratiske imamer<sup>1</sup>. Mere indgribende forslag såsom at nægte alle imamer adgang er også blevet fremsat.

Nærværende analyse behandler alene, hvorvidt et indrejseforbud vil være i overensstemmelse med ytringsfriheden med udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og analysen beskæftiger sig således ikke nærmere med spørgsmålet om opholdstilladelse eller statsborgerskab. I analysen inddrages tillige relevante regler i udlændingeloven, Schengen-reglerne og grundloven samt relevant retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Det konkluderes, at indrejseforbud baseret på en persons ytringer som udgangspunkt udgør et indgreb i ytringsfriheden (og efter omstændighederne religionsfriheden) i EMRK, hvorfor et eventuelt forbud skal være foreneligt med de betingelser om klar lovhjemmel og proportionalitet, som følger af denne konvention. Indrejseforbud medfører også en betænkelig begrænsning af danske borgeres ret til at gøre sig bekendt med og deltage i diskussioner om kontroversielle emner af offentlig interesse. Justitia anbefaler derfor, at et holdningsbaseret indrejseforbud alene indføres, såfremt der kan påvises et presserende behov herfor, således at der ikke bliver

<sup>1</sup> Berlingske, ”Bertel Haarder: Vi må stille større krav til imamer”, 29-03-16, <http://www.politiko.dk/nyheder/bertel-haarder-vi-maa-stille-stoerre-krav-til-imamer>



tale om et symbolsk tiltag. Endvidere anbefaler Justitia, at et eventuelt indrejseforbud mod såkaldte hadprædikanter bør afgrænses til personer, der vurderes at udgøre en fare for statens sikkerhed, eller som har tilskyndet til terror eller overgreb mod befolkningsgrupper.

## 2. Indledning

I et folketings svar af 10. marts 2016 udtalte udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg, at *"det er en alvorlig trussel mod det danske samfund, at religiøse forkyndere indrejser i Danmark og spreder hadefulde budskaber[...] Håndteringen af de udfordringer, som hadprædikanter giver anledning til, rejser en række vanskelige juridiske og praktiske spørgsmål, som bør overvejes nøje, inden der tages stilling til, hvilke eventuelle yderligere initiativer der skal iværksættes. Disse spørgsmål drøftes i øjeblikket mellem de relevante myndigheder"*.<sup>2</sup> Også i oppositionen er der fokus på hadprædikanter. Den 3. marts 2016 foreslog Mette Frederiksen (S), at imamer med ekstreme synspunkter skal afvises ved grænsen. Mette Frederiksen fremhævede særligt hadprædikanter, der taler for *"drab på jøder eller om at vende sig imod det frie samfund"*.<sup>3</sup> Udtalelsen følger i kølvandet på, at statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) og Mette Frederiksen (S) den 17. november 2015 blev enige om, at man vil arbejde på at udforme regler, som kan hindre hadprædikanter i at rejse til Danmark. Nærmere bestemt indgik parterne en *"holdningsmæssig aftale"* om at ville indføre et indrejseforbud mod hadprædikanter, som optræder med *"udemokratiske og radikaliserende tanker og ideer"*.<sup>4</sup> Mette Frederiksen har tidligere som justitsminister haft et lignende forslag på tegnebrættet, uden at dette nåede at udmønte sig i konkrete politiske aftaler eller lovforslag.<sup>5</sup> Forslaget blev dengang støttet af SF og Konservative.<sup>6</sup> Statsministeren forsikrede under spørgetimen i november 2015 Mette Frederiksen (S) om, at regeringen – inden for rammerne af grundloven – vil være *"parate til at gå så langt, man kan, for at tage et opgør med hadefulde prædikanter."*<sup>7</sup> Den 3. marts 2016 lød der imidlertid anderledes toner fra Venstres integrationsordfører Marcus Knut, da han som svar på Mette Frederiksens udmelding gjorde klart, at

<sup>2</sup> Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16 UUI Alm.del endeligt svar på spørgsmål 359 <http://www.ft.dk/samling/20151/almudel/uuu/spm/359/svar/1306462/1609071.pdf>

<sup>3</sup> "Mette F. erklærer »frihedskamp« for de unge muslimer" i Berlingske d. **2. marts 2016**

<sup>4</sup> Citeret fra Mette Frederiksens spørgsmål under statsministerens spørgetime den 17. november 2015

<sup>5</sup> <http://www.mx.dk/nyheder/danmark/story/17713888>

<sup>6</sup> <http://ekstrabladet.dk/nyheder/politik/mette-f-stop-hadpraedikanter-ved-graensen/5569989>

<sup>7</sup> Citat af Lars Løkke Rasmussen under statsministerens [spørgetime](#) den 17. november 2015



”det er nemmere at afvise alle imamer, der kommer fra udlandet. For det er ofte - ikke altid - men ofte - dem, der kommer med de rabiate udmeldinger”<sup>8</sup>. Udmeldingen fra Marcus Knut støttes af integrationsordfører Martin Henriksen fra Dansk Folkeparti<sup>9</sup>.

Denne analyse redegør indledningsvis dels for et tidligere forslag om indrejseforbud for udlændinge med ”demokratifjendtlig adfærd”, som blev foreslået i forbindelse med terrorkpakken i 2006, dels for det nuværende retsgrundlag for indrejseforbud og udvisning bestemt i Schengen-traktaten samt udlændingeloven. Analysen behandler ikke de almindelige regler om opholdstilladelse, hverken efter Schengen-traktaten eller udlændingeloven, men inddrager kort de særlige bestemmelser for religiøse forkyndere i udlændingeloven. I analysen gøres ligeledes rede for retstilstanden i Storbritannien, hvor indrejseforbud har stor praktisk betydning, ligesom analysen inddrager udvalgt retspraksis fra EMD. Endelig foretages en juridisk vurdering af foreneligheden af et indrejseforbud for hadprædikanter med ytringsfriheden, som den er beskyttet i henholdsvis grundlovens § 77 og EMRK’s artikel 10. Afslutningsvis fremkommer analysen med en konklusion samt anbefalinger.

### 3. Tidligere forslag

For nærværende er der endnu ikke fremsat et konkret lovforslag om at indføre indrejseforbud for hadprædikanter, og derfor vil der i dette afsnit blive redegjort for et tidligere fremsat forslag om indrejseforbud for udlændinge med ”demokratifjendtlig adfærd”.

Forud for vedtagelsen af Terrorkpakke II i 2006, fremsatte en tværministeriel arbejdsgruppe, nedsat af den daværende VK-regering, en række anbefalinger til det danske terrorberedskab<sup>10</sup>. To af disse tiltag vedrørte henholdsvis indrejseforbud og afslag/inddragelse af opholdstilladelse for ”*udlændinge, som gennem tale, skrift*

<sup>8</sup> Citat af Marcus Knut den 3. marts 2016 - <http://nyheder.tv2.dk/politik/2016-03-03-det-er-ikke-sikkert-at-vi-kan-forbyde-imamer-indrejse>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra november 2015 anbefaling nummer 35, 36 og 37



*eller handling har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer.”<sup>11</sup>*

I henhold til forslaget om indrejseforbud blev det også anbefalet, at indrejseforbuddet ligeledes skulle finde anvendelse over for *”udlændinge, som ikke aktuelt udviser demokratifjendtlig adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri.”<sup>12</sup>*

Et tredje tiltag vedrørte udelukkende religiøse forkyndere, som havde fået inddraget opholdstilladelse. For disse personer blev det anbefalet, at inddragelsen af opholdstilladelse automatisk skulle ledsages af en udvisning og et indrejseforbud.

I 2006 nedsatte daværende integrationsminister Rikke Hvilshøj (V) en ny arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark, som skulle følge op på de to tiltag vedrørende henholdsvis indrejseforbud og afslag/inddragelse af opholdstilladelse for *”udlændinge, som gennem tale, skrift eller handling har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer.”* Af arbejdsgruppens rapport<sup>13</sup> fra august 2007 fremgår følgende: *”Arbejdsgruppen konkluderer, at det må antages, at de gældende regler i udlændingeloven som udgangspunkt giver tilstrækkelig og tilfredsstillende muligheder for at imødegå demokratifjendtlig adfærd, som er relateret til terror.”<sup>14</sup>*

I rapportens konklusion bemærker arbejdsgruppen endvidere, *”at begrebet demokratifjendtlig adfærd er et upræcist begreb.”<sup>15</sup>* Som følge heraf indgik der ikke et sådant indrejseforbud i Terrorpakke II.

## 4. Gældende ret

Helt overordnet er det et grundlæggende folkeretligt princip, at en stat suverænt har ret til at bestemme selv inden for dets territorium. Det følger således af suverænitetsprincippet, at stater selv kan bestemme, hvem

<sup>11</sup> Anbefaling nr. 35 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse

<sup>12</sup> Anbefaling nr. 35 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse

<sup>13</sup> Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse). Rapporten kan læses [her](#)

<sup>14</sup> Ibid s. 14

<sup>15</sup> Ibid s. 105



der må indrejse og tage ophold på dets territorium. Staten kan dog have påtaget sig forpligtelser, der begrænser udøvelsen af denne ret, jf. gennemgangen af EMRK nedenfor under afsnit 6.

Dansk lovgivning giver da også allerede i dag adgang til at afvise, udvise og vedtage indrejseforbud af hensyn til statens sikkerhed og offentlig orden. Udlændingelovens regler modificeres af forskellige forpligtelser og krav, som ligger bag udlændingeloven, hvorfor gennemgangen inddeles i tre hovedgrupper vedrørende udvisning af 1) udlændinge fra lande uden for EU, 2) udlændinge fra lande uden for EU med lovligt ophold i andre EU-lande, og 3) EU-borgere.

Formålet med dette afsnit er at give en indføring i de allerede gældende regler for afvisning, udvisning og indrejseforbud. Der foretages derimod ikke en juridisk vurdering af, hvorvidt et indrejseforbud for hadprædikanter vil være foreneligt med Schengen-reglerne eller EU-retten i øvrigt, og reglerne om nægtelse eller inddragelse af opholdstilladelse behandles ej heller. Dog behandles de særlige regler for udstedelse af opholdstilladelse til religiøse forkyndere.

#### **4.1. Udlændinge fra lande uden for EU**

##### *Udlændingelovens bestemmelser om afvisning*

Udlændingelovens kapitel 5 indeholder reglerne om afvisning af udlændinge. Efter disse regler kan en udlænding i visse situationer afvises og dermed nægtes indrejse og ophold i Danmark. Politiet har efter udlændingelovens § 28, stk. 6, hjemmel til at afvise udlændinge, der ikke har fast bopæl i Danmark, "såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed", jf. nærmere om dette begreb nedenfor.

##### *Udlændingelovens bestemmelser om udvisning*

Efter udlændingelovens kapitel 4 kan en udlænding, som under lovligt ophold i Danmark har begået kriminalitet, herunder forbrydelser mod statens sikkerhed (straffelovens kapitel 12 og 13), udvises ved dom efter nærmere betingelser. Desuden kan en udlænding udvises administrativt efter udlændingelovens § 25, såfremt udlændingen "må anses for en fare for statens sikkerhed (nr. 1) eller anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (nr. 2)".

Adgangen til at udvise udlændinge, der udgør en fare for statens sikkerhed, omfatter især de interesser, der værnes om efter straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13



(forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder), jf. forarbejderne til udlændingeloven (betænkning nr. 968/1982, side 164). Bestemmelsens anvendelsesområde blev dog udvidet i forbindelse med Terrorpakke I og udelukker således ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning, dog skal der være tale om en mere kvalificeret fare.<sup>16</sup>

For så vidt angår § 25, nr. 2, om ”den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed” forudsættes denne del af bestemmelsen f.eks. anvendt, når 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 udlændingen dog udgør en fare for statens sikkerhed<sup>17</sup>.

#### Udlændingelovens bestemmelser om indrejseforbud

Efter udlændingelovens § 32 kan en udlænding, som ved dom er udvist, jf. foranstående afsnit om udvisning, pålægges et indrejseforbud ved dom efter nærmere betingelser.

#### Udlændingelovens bestemmelser om prædikanter

Der gælder særlige regler for opholdstilladelser til udenlandske religiøse forkyndere og missionærer, jf. straks nedenfor.

#### *Nægtelse af opholdstilladelse efter § 9 f, stk. 7*

Efter udlændingelovens § 9 f, stk. 1, kan der gives opholdstilladelse til udenlandske religiøse forkyndere og missionærer. Opholdstilladelse kan dog ikke meddeles, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andre rettigheder og pligter, jf. § 9 f, stk. 7. En sådan trussel vil eksempelvis foreligge, hvis en person i strid med straffelovens § 136 tilskynder eller offentlig udtrykkeligt billiger terrorisme<sup>1819</sup>. Det bemærkes, at reglerne om opholdstilladelse til udenlandske religiøse forkyndere ikke er relevante i forhold til personer, der blot indrejser i landet for at holde et foredrag eller en prædiken, hvorfor § 9 f, stk. 7, ikke vil kunne forhindre indrejse af

<sup>16</sup> Karnov note 435 til udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014). Se også [U 2008 2394](#) H og [U 2008 2406/1](#) H

<sup>17</sup> Karnov note 214 til LBKG 2004-07-17 nr. 808 - udlændingelovens § 25, nr. 2

<sup>18</sup> Jf. Karnov note 219 til udlændingeloven

<sup>19</sup> For uddybelse af STRFL § 136 henvises til Justitias analyse ”Kriminalisering af ”udtrykkelig billigelse” af terror går videre end påkrævet af Danmarks internationale forpligtelser”



nogle af de omdiskuterede, kontroversielle imamer, der har været inviteret til at tale i muslimske trossamfund, såsom Bilal Philips og Haitham Al-Haddad.<sup>20</sup>

#### *Inddragelse af opholdstilladelse efter § 19, stk. 5*

En opholdstilladelse udstedt til en udenlandsk, religiøs forkynder eller missionær i medfør af udlændingelovens § 9 f, stk. 1, kan inddrages efter udlændingelovens § 19, stk. 5, såfremt personen ved endelig dom idømmes straf for overtrædelse af eksempelvis straffelovens § 136 om tilskyndelse eller offentlig udtrykkelig billigelse af terrorisme. Reglerne om religiøse forkyndere og missionærer omfatter dog kun denne specifikke persongruppe og vedrører ikke indrejse.

#### *Udvisning efter § 25 c*

Til forskel fra de øvrige regler i udlændingelovens kapitel 4 om udvisning af udlændinge på baggrund af dom (udlændingelovens §§ 22-24) eller på baggrund af en administrativ beslutning (udlændingelovens § 25), kan en udlænding, som har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f (udenlandske religiøse forkyndere og missionærer) udvises allerede ved idømt bødestraf for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.) samt straffelovens §§ 136, 140, 266, 266 a eller 266 b, der alle vedrører strafbare ytringer.

#### Opsummering af udlændingelovens regler om udlændinge fra lande uden for EU

Sammenfattende kan udlændinge fra lande uden for EU, der ikke har fast bopæl i Danmark, afvises ved grænsen, når det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed (§ 28, stk. 6). Endvidere kan de under nærmere betingelser udvises fra Danmark, hvis de begår kriminalitet (kapitel 4) eller udgør en fare for statens sikkerhed, eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (§ 25). Såfremt udvisningen sker ved dom, kan udlændingen tillige pålægges et indrejseforbud (§ 32).

Hvad angår udlændinge, der er religiøse forkyndere eller missionærer, kan de nægtes opholdstilladelse, hvis de udgør en trussel mod bl.a. den offentlige tryghed, orden, sundhed eller sædelighed (§ 9 f, stk. 7), og en

---

<sup>20</sup> TV2.dk 17. april 2011 <http://nyheder.tv2.dk/nyheder/article.php/id-39063312%3Aomstridt-pr%C3%A6dikant-trak-fulde-huse.html> Politiken 12. februar 2016 <http://politiken.dk/indland/ECE3066551/det-islamiske-trossamfund-forsvarer-kontroversiel-imam/>



allerede imødekommet opholdstilladelse kan inddrages, såfremt den pågældende er blevet idømt straf for f.eks. at have tilskyndet eller offentlig, udtrykkeligt billiget terrorisme (§ 19, stk. 5). Endvidere kan udenlandske, religiøse forkyndere eller missionærer udvises fra landet, hvis de idømmes bødestraf for f.eks. forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt for strafbare ytringer (§ 25 c).

#### **4.2. Udlændinge fra lande uden for EU med lovligt ophold i andre EU-lande**

Siden Danmark i 1996 tiltrådte Schengen-aftalen har ikke-unionsborgere samt udlændinge med en gyldig opholdstilladelse i et andet EU-land kunne bevæge sig frit mellem de lande, som er en del af Schengen-området, i op til tre måneder. Denne ret til at opholde sig i f.eks. Danmark begrænses af, at udlændinge skal opfylde indrejsebetingelserne til Schengen-landene i artikel 5, stk. 1, for at få adgang til unionen, og at udlændinge ikke må være opført på den pågældende stats liste over uønskede personer, jf. artikel 21.

Begrænsningerne i indrejse til et Schengen-land følger af indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), hvoraf det fremgår, at udlændinge kan afvises, hvis d) den pågældende er indberettet som uønsket, eller hvis e) den pågældende udgør en trussel for en af de kontraherende parters offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser. Efterfølgende indrejse til øvrige kontraherende stater kan efter artikel 21 begrænses, hvis den pågældende stat har opført vedkommende på den nationale liste over uønskede personer. Denne analyse behandler ikke nærmere, hvorvidt et indrejseforbud for hadprædikanter vil være foreneligt med Schengen-reglerne eller øvrige dele af EU-retten.

#### **4.3. Indrejseforbud mod EU-borgere**

Unionsborgere samt udlændinge med lovligt ophold i øvrige EU-lande kan kun nægtes indrejse eller udvises af Danmark i medfør af udlændingelovens regler, såfremt udvisningen er forenelig med EU-retten. EU-rettens regler om fri bevægelighed inden for unionen giver unionsborgere ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, jf. artikel 21 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde samt artikel 45, stk. 1, i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder. Efter artikel 28 i direktiv 2004/38 har medlemsstaterne dog stadig en adgang til at udvise eller nægte unionsborgere adgang af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. En udvisning skal overholde proportionalitetsprincippet og skal kunne begrundes udelukkende i vedkommendes personlige adfærd, der skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en væsentlig samfundsinteresse.





Det bemærkes, at EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder også indeholder en beskyttelse af ytrings- og religionsfriheden, der skal fortolkes i overensstemmelse med de rettigheder i EMRK, der gennemgås nedenfor. Kombinationen af EU-rettens egentlige ret til indrejse for EU-borgere, EU's Charter samt EMD's praksis vedrørende holdningsbaserede indrejseforbud må umiddelbart antages at føre til, at der som udgangspunkt skal mere til for at kunne udstede indrejseforbud mod EU-borgere frem for personer fra tredjestater.

## 5. Storbritannien m.v.

I Storbritannien kan en udlænding blive afvist og nægtet indrejse (leave to enter) efter Immigration Rules § 320 (6): "where the Secretary of State has personally directed that the exclusion of a person from the United Kingdom is conducive to the public good."<sup>21</sup>.

Udlændinge kan således administrativt nægtes indrejse efter indenrigsministerens vurdering, såfremt de ikke er "conducive to the public good". Der er ingen klar definition af indholdet og rækkevidden, andet end at formålet blandt andet er, at udelukke individer, "who forment terrorism, or seek to provoke others to commit terrorist acts". Der blev til dette overordnede formål udstukket en liste over indikatorer, som efter omstændighederne kan ekskludere individer, men da der kun er tale om indikatorer, er der overladt et vidt skøn for, hvem der omfattes af bestemmelsen.<sup>22</sup> Ifølge Immigration and Nationality Directorate er anvendelsen af beføjelsen blevet tolket og anvendt udvidende siden terrorangrebet den 7. juli 2005<sup>23</sup>.

I perioden fra 28. oktober 2008 til 31. marts 2009 blev 22 personer (hvoraf 16 var navngivet i en pressemeddelelse) erklæret uønskede og derved pålagt et indrejseforbud efter bestemmelsen. I den periode blev blandt andre den amerikanske radiovært Michael Savage og flere islamistiske hadprædikanter erklæret uønskede<sup>24</sup>. Siden opgørelsen er adskillige fremtrædende debattører blevet erklæret uønskede og nægtet

<sup>21</sup> Immigration Rules (HC 395 of 1993-4 as amended) 320(6)

<sup>22</sup> Listen af indikatorer kan læses i "'Visa bans': Powers to refuse or revoke immigration permission for reasons of character, conduct or associations" fra december 2015. Dokumentet kan findes [her](#).

<sup>23</sup> Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse), side 23.

<sup>24</sup> "'Visa bans': Powers to refuse or revoke immigration permission for reasons of character, conduct or associations" fra december 2015, s. 9.



indrejse, fordi de ikke anses som "conducive to the public good". Dette gælder eksempelvis også for den kontroversielle hollandske politiker Geert Wilders<sup>25</sup>, den amerikanske musiker Tyler The Creator<sup>26</sup>, den franske komiker Dieudonné M'bala M'bala og de amerikanske islam-kritikere Pamela Geller og Robert Spencer<sup>27</sup>. Det fremgår også af de offentliggjorte tal, at 72 personer blev nægtet adgang på baggrund af "fomenting, justifying or glorifying terrorist violence in furtherance of particular beliefs" fra august 2005 til marts 2009<sup>28</sup>.

Der foreligger to interessante afgørelser om brugen af indrejseforbud og dets overensstemmelse med EMRK artikel 10, henholdsvis fra den engelske Supreme Court vedrørende Louis Farrakhan - lederen af det amerikanske, islamiske trossamfund "Nation of Islam"<sup>29</sup>, og fra det domstolslignende organ Asylum and Immigration Tribunal vedrørende den hollandske politiker Geert Wilders<sup>30</sup>.

I sagen vedrørende Louis Farrakhan, der blev nægtet indrejse i Storbritannien i 1986, afsagde Supreme Court dom i 2002. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt EMRK artikel 10 overhovedet fandt anvendelse, konkluderede retten:

*"55. Where the authorities of a State refuse entry or expel an alien from its territory solely for the purpose of preventing the alien from exercising a Convention right within the territory, or by way of sanction for the exercise of a Convention right, the Convention will be directly engaged.*

*(...)*

*56. Thus, where the authorities of a State refuse entry to an alien solely to prevent his expressing opinions within its territory, Article 10 will be engaged. In such a situation the application of the provisions of Article 10.2 will determine whether or not the interference with the alien's freedom of expression is justified."*<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Ibid, s. 1. Gert Wilders fik efterfølgende omstødt indrejseforbuddet ved Asylum and Immigration Tribunal.

<sup>26</sup> Artikel "Tyler, the Creator: I've been banned from entering the UK" fra The Guardian 27/8 2015.

<sup>27</sup> Artikel "These people have been barred from entering the UK" fra Index on censorship 5/2 2014.

<sup>28</sup> 'Visa bans': Powers to refuse or revoke immigration permission for reasons of character, conduct or associations" fra december 2015, s. 9.

<sup>29</sup> [2002] EWCA Civ 606, dommen kan findes [her](#).

<sup>30</sup> AIT [2009] UKAIT 00050, dommen kan findes [her](#).

<sup>31</sup> [2002] EWCA Civ 606 præmis 55-56.



Retten slog altså utvetydigt fast, at artikel 10 fandt anvendelse selv i forhold til en udlænding, der ikke opholder sig på en konventionsstats territorium, såfremt vedkommende nægtes adgang alene med henblik på at forhindre vedkommendes ytringer. Retten stadfæstede dog indrejseforbuddet med henvisning til, at Farrakhans ytringsfrihed kunne begrænses efter EMRK art. 10 (2). Retten udtalte, at afgørelsen om nægtelse af indrejse fulgte et anerkendelsesværdigt formål, nemlig ”prevention of disorder”<sup>32</sup>, og at afgørelsen ”did not involve a disproportionate interference with freedom of expression”<sup>33</sup>.

I sagen vedrørende Geert Wilders afgjorde Asylum and Immigration Tribunal, at Wilders havde ret til indrejse, og at indrejseforbuddet ikke kunne retfærdiggøres som en nødvendig begrænsning af ytringsfriheden efter EMRK art. 10 (2). Sagen adskilte sig først og fremmest fra sagen mod Farrakhan ved, at Wilders efter den britiske tillægsaftale, Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (SI 1003/2006), som EU-borger har en egentlig ret til indrejse i Storbritannien<sup>34</sup>.

En anden forskel til sagen mod Farrakhan var ifølge tribunalen, at Wilders besøg var af offentlig og politisk karakter og derfor nød en højere beskyttelse i forhold til Farrakhan, hvis formål var privat meningsudveksling med sine trosfæller: *”it was a particular forum which was denied to him rather than the freedom to express his views”*<sup>35</sup>. Formålet med Wilders besøg var ifølge tribunalen derimod kernen af ytringsfriheden:

*”The purpose of the Appellant’s proposed visit was to meet parliamentarians and other policy- and decision-makers and publicisers. There was to be a question and answer session in which individuals would have an opportunity to challenge the Appellant and to see what his answers were. And his purpose was clearly to see if others might be persuaded to take the same view as he does. That is a function of a public nature in a sense that the proposed visit by Farrakhan was not.”*<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid. præmis 63.

<sup>33</sup> Ibid. præmis 79.

<sup>34</sup> AIT [2009] UKAIT 00050 præmis 43.

<sup>35</sup> [2002] EWCA Civ 606 præmis 77.

<sup>36</sup> AIT [2009] UKAIT 00050 præmis 44.



Tribunalet fandt, at indrejseforbuddet for det første ikke havde et anerkendelsesværdigt formål, da *“as we have found on the evidence, no demonstrable threat to any of the values protected by the law of the UK.”*<sup>37</sup> Endelig afviste Tribunalen, at indrejseforbuddet var proportionelt, idet en efterfølgende udvisning ville være mulig, såfremt Wilders kom til at udgøre en trussel:

*“It is therefore highly unlikely to be necessary to exclude somebody on a speculative basis about what may happen, given that, if there is, after his admission, any real ground for apprehending the threat, he can be removed under reg 19(3) ...”*<sup>38</sup>

På den baggrund blev Wilders indrejseforbud ophævet, og han fik efterfølgende adgang til Storbritannien. Foruden Storbritannien har en række andre europæiske lande, herunder Tyskland og Frankrig, vedtaget love, der hjemler indrejseforbud mod personer, som opfordrer til terror, vold eller antidemokratisk adfærd<sup>39</sup>. Disse regler er ikke nærmere behandlet i denne analyse, men er beskrevet i uddrag af ”Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark” fra august 2007.

Udenfor Europa kan nævnes, at den britiske politiker George Galloway i 2009 blev nægtet indrejse i Canada, da han ifølge myndighederne havde finansieret terrorisme via bidrag til palæstinensiske grupper i Gaza. Efterfølgende slog en canadisk domstol dog fast, at beslutningen om indrejseforbud var motiveret af Galloways politiske holdninger, og at der ikke forelå nogle beviser for, at Galloway udgjorde en fare for den nationale sikkerhed.<sup>40</sup> I USA har den amerikanske Højesteret fastslået, at Kongressens såkaldte ”plenary power” til at fastsætte betingelserne for udlændinges adgang til og ophold i USA ikke skal balanceres mod den amerikanske forfatnings frihedsrettigheder, hvorfor Højesteret har opretholdt love, der forbød kinesere såvel som kommunister adgang til landet. Højesteret har også afvist, at den amerikanske forfatnings første tillæg (der bl.a. beskytter ytringsfriheden) krænkes, når amerikanske borgere nægtes muligheden for at mødes og diskutere med udlændinge, der nægtes indrejse på grund af deres holdninger.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Ibid præmis 49.

<sup>38</sup> Ibid præmis 54.

<sup>39</sup> Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark August 2007, rapporten kan læses [her](#). Justitia har eftersat, at lovgivningen stadig er i kraft i de tre lande.

<sup>40</sup> Toronto Coalition to Stop the War v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2010 FC 957, [2012] 1 F.C.R. 413 <http://reports.fja.gc.ca/eng/2012/2010fc957.html>

<sup>41</sup> Kleindienst v. Mandel, 408 US 753 - Supreme Court 1972

[https://scholar.google.com/scholar\\_case?case=2384957718526063733&hl=en&as\\_sdt=6&as\\_vis=1&oi=scholar](https://scholar.google.com/scholar_case?case=2384957718526063733&hl=en&as_sdt=6&as_vis=1&oi=scholar)



## 6. Indrejseforbud og ytringsfriheden

Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der opstiller et forbud mod censur, som gælder for ”enhver”, ligesom grundlovens § 67 beskytter religionsfriheden. Det er den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens frihedsrettigheder tillige gælder til fordel for udlændinge, der opholder sig her i landet<sup>42</sup>. Dog gælder grundlovens frihedsrettigheder som udgangspunkt ikke uden for Danmarks territorium, jf. blandt andre Henrik Zahle<sup>43</sup>. Af grundlovens § 1 følger det således, at grundloven finder anvendelse for ”alle dele af Danmarks rige”, hvorfor grundloven omvendt ikke finder anvendelse for udlændinge, der befinder sig i udlandet under ytringens fremsættelse. Spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 77 kan påberåbes af personer, der opholder sig i Danmark, og som eksempelvis arrangerer et offentligt debatmøde med en udlænding, der nægtes indrejse på grund af sine ytringer, ses ikke at være behandlet i praksis eller teorien, og det synes mest nærliggende at afvise en sådan fortolkning.

Ytringsfriheden er også beskyttet efter EMRK artikel 10, der bestemmer, at ”enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser”. Efter EMRK artikel 10 (2) kan en stats indgreb i ytringsfriheden dog retfærdiggøres, såfremt indgrebet har fornøden hjemmel, forfølger et legitimt formål og må anses som proportionalt samt nødvendigt i et demokratisk samfund.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt EMRK finder anvendelse i forhold til udlændinge, der ønsker adgang til en konventionsstat, har EMD fastslået, at konventionen ikke indebærer en sådan selvstændig ret til indrejse, men at de relevante regler om adgang til og ophold på territoriet skal administreres med respekt for rettighederne i EMRK, jf. dommen *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom* af 28. marts 1985, præmis 59-60.

Omfanget af denne beskyttelse i relation til holdningsbaserede indrejseforbud er fortolket af EMD i en række sager.

Allerede i *Agee v. United Kingdom* (1976), åbnede (den nu nedlagte) Kommission op for, at artikel 10 kunne være anvendelig i en udvisningssag, selvom der ikke forelå en krænkelse i det konkrete tilfælde, hvor

<sup>42</sup> Henrik Zahle, Grundloven – Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2006, s. 530

<sup>43</sup> Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, kapitel 6



Storbritannien havde udvist en journalist og forfatter for at have plejet omgang med udenlandske efterretningsofficerer. Kommissionen udtalte:

*“However, Art 10 does not in itself grant a right of asylum or a right for an alien to stay in a given country. Deportation on security grounds does not therefore as such constitute an interference with the rights guaranteed by Art 10. It follows that an alien’s rights under Art 10 are independent of his right to stay in the country and do not protect this latter right. In the present case the applicant has not, whilst in the jurisdiction of the United Kingdom, been subjected to any restrictions on his rights to receive and impart information. Nor has it been shown that the deportation decision in reality constituted a penalty imposed on the applicant for having exercised his rights under Art 10 of the Convention, rather than a proper exercise on security grounds of the discretionary power of deportation reserved to States.”<sup>44</sup>*

I *Adams and Benn v. United Kingdom* (1997) anvendte Kommissionen artikel 10 på et indrejseforbud mod en politisk leder fra Nordirland, som var inviteret af en oppositionsparlamentariker i Storbritannien. Afgørelsen slog fast, at når et indrejseforbud er begrundet i at afskære en udlænding fra at fremsætte ytringer, finder artikel 10 anvendelse:

*“...the exclusion order imposed on the first applicant prevented him from attending a specific meeting in the House of Commons to which he had been invited by the second applicant. In these circumstances, the first applicant has been subject to a restriction on his freedom of expression and to impart information and ideas and the second applicant to a restriction on his right to receive information and ideas...”<sup>45</sup>*

I *Mangov v. Greece* udtalte Kommissionen, at *“measures whereby an individual is refused admission into or is expelled from a particular territory of a Contracting State can, if they are proved to be taken with the purpose of preventing this individual from expressing his ideas or opinions, raise issues under Article 10”*.<sup>46</sup>

Kommissionens anvendelse af artikel 10 i sager om indrejseforbud og udvisning er også blevet bekræftet af EMD. I dommen *Piermont v. France* af 27. april 1995 fandt EMD, at det udgjorde en krænkelse, da en tysk

<sup>44</sup> *Agee v United Kingdom* (1976), præmis 19

<sup>45</sup> *Adams and Benn v United Kingdom* (1997) (“The Law” afsnit 1).

<sup>46</sup> *Mangov v. Greece* 18/02/1993



politiker blev udvist med indrejseforbud på grund af dennes deltagelse i en demonstration i Fransk Polynesien, og derefter blev tilbageholdt og nægtet adgang til Ny Caledonien. EMD fastslog, at forbuddet forfulgte et legitimt mål (offentlig orden), men at politikeren ved sin tilbageholdelse i Ny Caledonien var blevet forhindret i at fremsætte sine politiske budskaber (præmis 81). EMD lagde desuden vægt på, at selvom politikeren fremkom med budskaber, der støttede polynesiske uafhængighed i et politisk anspændt klima, var de led i en lovlig og fredelig demonstration. EMD fremhævede også, at budskaberne ikke indeholdt opfordringer til vold, men derimod udgjorde et bidrag til den demokratiske debat, hvorfor indrejseforbuddet ikke kunne anses som nødvendigt i et demokratisk samfund.

EMD's dom i *Cox v. Turkey* af 20. maj 2010 vedrørte en amerikansk statsborger, som søgte om at (gen)indrejse til Tyrkiet, hvor hun tidligere havde arbejdet som lærer. I forbindelse med hendes arbejde som lærer havde hun ytret, at Tyrkiet havde massakreret armenierne og udnyttet kurderne. På baggrund af disse ytringer blev hun nægtet indrejse til Tyrkiet. EMD fastslog, at et indrejseforbud kan udgøre et indgreb i ytringsfriheden og udtalte videre følgende, jf. præmis 31:

*"...the ban on the applicant's re-entry is materially related to her right to freedom of expression because it disregards the fact that Article 10 rights are enshrined "regardless of frontiers" and that no distinction can be drawn between the protected freedom of expression of nationals and that of foreigners. This principle implies that the Contracting States may only restrict information received from abroad within the confines of the justifications set out in Article 10 (2)".*

Spørgsmålet var herefter, om indgrebet var foreneligt med artikel 10 (2). Her lagde EMD vægt på, at klagerens udtalelser ikke var strafbare, og at der på intet tidspunkt var rejst en straffesag mod hende. Klagerens udtalelser relaterede sig til en ophedet debat, hvor synspunkterne til tider kan krænke den anden part, men "*a democratic society requires tolerance and broadmindedness in the face of controversial expressions.*" På den baggrund mente EMD, at indrejseforbuddet måtte anses som udtryk for et ønske om at "*repress the exercise of her freedom of expression and stifle the spreading of ideas*", hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 10.

EMD's dom i *Women On Waves and Others v. Portugal* af 3. februar 2009 vedrørte en blokade udført af et portugisisk militærskib mod et skib, som en række NGO'er havde påtænkt at anvende til bl.a. det formål at sprede information i Portugal om abort (som på daværende tidspunkt var ulovligt). EMD fremhævede, at metoden med at afholde events på skibet var afgørende for klagerens formål og havde været anvendt i en



række andre europæiske lande, *at* der ikke var holdepunkter for, at klagerne havde påtænkt sig at overtræde Portugals abortlovgivning, og *at* hensynet til den offentlige orden og sundhed kunne have været varetaget på en mindre indgribende måde, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 10.

Der foreligger således en række afgørelser og domme fra (Kommissionen og) EMD, som bekræfter, at indrejseforbud, der alene er begrundet i at forhindre en udlænding i at ytre sig i en konventionsstat, kan udgøre en krænkelse af artikel 10, såfremt kravene i stk. 2, ikke iagttages. Et indrejseforbuds overensstemmelse med artikel 10 vil således først og fremmest afhænge af, hvorvidt forbuddet har til formål at begrænse ytringsfriheden (snarere end eks. alene at være begrundet i handlinger, der udgør en fare for statens sikkerhed eller lignende). Et indrejseforbud, der begrænser ytringsfriheden, skal således følge et legitimt formål, være egnet til at opnå formålet og være proportionalt. I forhold til kravet om fornøden hjemmel, indebærer EMRK's hjemmelskrav ikke blot et formelt krav om, at indgreb har lovhjemmel, men også et kvalitativt krav om, at en sådan hjemmel besidder fornøden grad af klarhed og forudsigelighed med henblik på at modvirke vilkårlighed. I EMD's dom *Dink v. Turkey* af 14. september 2010 fandt EMD således, at legalitetskravet var krænket som følge af en tyrkisk lov, der kriminaliserede nedgørelse af "tyrkiskhed" (tyrkisk identitet), jf. præmis 60.

Eftersom regeringen og socialdemokraternes ønske om at stoppe "hadprædikanter" i vidt omfang må antages at ville omfatte imamer, vil også EMRK artikel 9, der beskytter retten til at "tænke frit, til samvittigheds- og religionsfrihed", være relevant. I sagen *Swami Omkarananda and the Divine Light Zentrum v. Switzerland* (1981) fandt Kommissionen, at artikel 9 (og 10) ikke giver en selvstændig ret til ophold i en stat, og at det spirituelle overhovedet for et trossamfund kunne udvises for bl.a. at have deltaget i strafbare aktiviteter, "*unless it can be established that the measure was designed to repress the exercise of such rights and stifle the spreading of the religion or philosophy of the followers.*"

EMD's afgørelse i *Nolan and K v. Russia* af 6. juli 2009 skal særligt fremhæves. Sagen vedrørte et amerikansk medlem af Moon-bevægelsen og dennes barn, der var bosiddende i Rusland. Klageren fik efter en udrejse annulleret sit visa og blev meddelt et indrejseforbud i Rusland og var således i en periode adskilt fra sit barn. Efterfølgende forsøg på at få adgang til Rusland blev afvist. Rusland gjorde gældende, at indrejseforbuddet var begrundet i faren for kultur, og at Moon-bevægelsen, der også blev erklæret forbudt, udgjorde en trussel mod den nationale sikkerhed. EMD udtalte i præmis 66, at:





*“...the applicant’s activities in Russia were primarily of a religious nature and amounted therefore to the exercise of his right to freedom of religion. Having regard to the fact that the applicant was not shown to have engaged in any other, non-religious activities and also to the general policy...that foreign missionaries posed a threat to national security, the Court considers it established that the applicant’s banning from Russia was designed to repress the exercise of his right to freedom of religion and stifle the spreading of the teaching of the Unification Church”*

Eftersom artikel 9 (2) i modsætning til artikel 10 (2) ikke tillader indgreb begrundet i hensynet til national sikkerhed, og eftersom der på intet tidspunkt, hverken for de nationale myndigheder eller for EMD, var fremlagt nogle informationer, der kunne understøtte, at klagerens aktiviteter udgjorde en fare for ”andres ret og frihed”, fandt EMD, at artikel 9 var overtrådt.

Selvom EMD generelt udtrykker større betænkelighed ved forudgående indgreb i ytringsfriheden, end når der er tale om efterfølgende indgreb, gælder der ikke et absolut forbud mod sådanne. I Kommissionens afgørelse *Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Bezirksverband München-Oberbayern v. Germany* af 29. november 1995 (der omhandlede artikel 11 vedrørende forsamlingsfrihed) afviste Kommissionen en klage fra en forening i forbindelse med en konference, hvor en kendt Holocaust-benægter skulle tale. Klagen vedrørte et forudgående indgreb, hvor myndighederne i München havde indskærpet deltagerne, at der ikke måtte fremsættes udtalelser, som rejste tvivl ved eller benægtede Holocaust.

I medfør af EMRK artikel 17<sup>47</sup> om rettighedsmisbrug beskytter EMRK ikke ytringer (eller udøvelsen af andre EMRK-rettigheder), som har til formål at undergrave demokratiet. EMD har således fastslået i dommene *Lehideux and Isorni v. France* af 23. september 1998 (præmis 47) og *Chauvy v. France* af 29. september 2004 (præmis 69), at *“the category of clearly established historical facts – such as the Holocaust – whose negation or revision is removed from the protection of Article 10”*<sup>48</sup>.

Tilsvarende gælder for ytringer, som opfordrer til vold, jf. EMD’s dom i *Arslan v. Turkey* af 23. februar 2010 (præmis 46), og EMD har i en række afgørelser fastslået, at de mest ekstreme former for ”hate speech” mod befolkningsgrupper, og forsvar for totalitære ideologier, herunder ”aktiv jihad” ej heller er omfattet af EMRK’s

<sup>47</sup> ”Ingen bestemmelse i denne Konvention må fortolkes som medførende ret for nogen stat, gruppe eller person til at indlade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der sigter til at tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller til at begrænse dem i videre omfang, end der er hjemmel for i Konventionen.”

<sup>48</sup> *Chauvy v. France*, dom af 29/9 2004 (præmis 69).



beskyttelse, jf. eks. dommen *Ibrahim Aksoy* af 10. oktober 2000 (præmis 63) og *Norwood v. United Kingdom* af 16. november 2004 og *Hizb-ut-Tahrir a.o. v. Germany* af 19. juni 2012.

I *Hizb-ut-Tahrir v. Germany* havde de tyske myndigheder forbudt en islamistiske forening, bl.a. med henvisning til at gruppen advokerede for udslettelsen af Israel, og jihad mod jøder, og voldelig omstyrtelse af regeringerne i muslimske lande. EMD fandt med henvisning til artikel 17, at forbuddet var foreneligt med EMRK herunder på grund af foreningens opfordring til ødelæggelse af Israel og udslettelsen af dens befolkning, samt retfærdiggørelsen af selvmordsbombeangreb med civile ofre.

EMRK artikel 9 og 10 opstiller således en række betingelser til indgreb i rettighederne i form af krav om klar hjemmel, legitimt formål samt proportionalitet og nødvendighed. Beskyttelsen efter artikel 9 og 10 bortfalder endog helt efter EMRK artikel 17, hvor der er tale om benægtelse af bestemte historiske omstændigheder, fx Holocaust, opfordring til vold, forsvar for nazisme og voldelig jihad, samt grove tilfælde af hadsk tale mod bestemte grupper.

## 7. Ytringsfriheden vs. indrejseforbud

I forhold til EMRK artikel 10 og den eksisterende EMD retspraksis herom må det konkluderes, at et holdningsbaseret indrejseforbud, som den klare hovedregel vil udgøre et indgreb i EMRK artikel 10 og/eller artikel 9 (afhængig af den konkrete begrundelse for indrejseforbuddet). Det forhold, at EMRK artikel 10 finder anvendelse "uden hensyn til grænser" betyder, at der i forhold til denne bestemmelse er en snævrere adgang til at begrænse udlændinges udøvelse af deres ytringsfrihed på en konventionsstats territorium, end hvad der følger af en række af de øvrige rettigheder i EMRK, om end der givetvis stadig vil gælde en ikke ubetydelig skønsmargin for nationale myndigheder. Det forhold, at bestemmelsen både beskytter retten til at "give og modtage meddelelser eller tanker" kan også tænkes at medføre, at personer, der eks. ønsker at overvære et foredrag eller oplæg fra en person, der nægtes indrejse, vil være omfattet af EMRK artikel 10, jf. også Kommissionens afgørelse i *Adams & Benn*, jf. ovenfor.



Uanset at en afvisning eller indrejseforbud baseret på en udlændings ytringer som udgangspunkt er omfattet af EMRK, vil et sådant indgreb kunne retfærdiggøres i henhold til artikel 10 (2) eller 9 (2). Det vil dog kræve klar lovhjemmel, et legitimt formål og proportionalitet.

I forhold til kravet om klar lovhjemmel kan arbejdsgruppens forslag fra 2006 give anledning til betænkeligheder i forhold til, hvorvidt det er tilstrækkeligt klart og præcist. Der tænkes særligt på følgende ordlyd: *”udlændinge, som gennem tale, skrift eller handling har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer”* og i særdeleshed *”udlændinge, som ikke aktuelt udviser demokratifjendtlig adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri”*. Formuleringerne synes uhensigtsmæssig brede og gør det vanskeligt at forudsige, hvilke typer af ytringer der kan medføre et forbud. Det gælder særligt, hvis forbuddet udstedes på baggrund af en antagelse om, at en udlænding i fremtiden vil udvise ”demokratifjendtlig adfærd”. Denne betænkelighed bestyrkes af arbejdsgruppens konklusion om, at denne betingelse udgør ”et upræcist begreb”, jf. afsnit 3.

I forhold til legitime formål, vil indgreb efter omstændighederne kunne begrundes i hensynet til national sikkerhed, offentlig orden og andres frihed og sikkerhed. Dog vil national sikkerhed ikke kunne anvendes i forhold til EMRK artikel 9, om end ”andres frihed og sikkerhed” i vidt omfang må siges at overlape med dette hensyn.

Hovedreglen om EMRK artikel 10 (og 9s) anvendelighed vil givetvis kunne fraviges i tilfælde, hvor et indrejseforbud rettes mod personer, der offentligt har tilskyndet til vold eller terrorisme, udtalt sig stærkt hadefuldt om bestemte befolkningsgrupper eller lignende. I sådanne meget grove tilfælde vil EMRK artikel 17 således helt kunne afskære EMRKs beskyttelse. I tilfælde, hvor eks. generaliserende ytringer om befolkningsgrupper ikke er omfattet af artikel 17, vil de efter omstændighederne stadig kunne begrunde et indrejseforbud i henhold til EMRK artikel 10 (2) eller 9 (2) afhængig af grovheden og det nærmere indhold.

Uanset at EMRK giver mulighed for at vedtage et holdningsbaseret indrejseforbud, vil det dog ud fra et mere principielt synspunkt være betænkeligt at begrænse udlændinges adgang til landet alene på grund af deres tidligere fremsatte ytringer og/eller forventningen om, hvad de vil ytre her i landet. Selvom et sådant indrejseforbud måtte være inden for EMRKs rammer, er der således flere afgørende hensyn, der bør tages højde for.



Det gælder særligt, såfremt et sådant indrejseforbud retter sig mod ytringer, der blot er kontroversielle, men i øvrigt er lovlige. Som udgangspunkt vil et indrejseforbud mod "demokratifjendtlig adfærd" eller en lignende bred formulering således risikere at ramme en bred kreds af personer, der modsætter sig demokratiet eller væsentlige komponenter deraf, men som ikke aktivt bekæmper demokratiet eller opfordrer til vold eller ulovligheder mod deres ideologiske modstandere. Et sådant forbud vil således potentielt både kunne ramme islamister, der afviser det sekulære demokrati, islamkritikere, der afviser Islam og muslimsk indvandring som foreneligt med demokratiet, kommunister, visse typer af nationalister, anarkister m.v.

I den forbindelse kan henvises til Rigsadvokatens redegørelse vedrørende muligheden for at forbyde den islamistiske forening Hizb-ut-Tahrir, hvori det bl.a. konkluderes, at;

*"På dette punkt kan gældende ret siges at bygge på et princip om, at det ikke bør være lovgivningen, der sætter grænser for foreningers (eller enkeltpersoners) adgang til at udtrykke holdninger og overbevisninger, heller ikke selv om der er tale om holdninger mv., der er grundlæggende i strid med de værdier, som den eksisterende samfundsorden bygger på. Efter gældende ret er det således i almindelighed ikke op til retssystemet, men til den frie debat og meningsdannelse at modarbejde og bekæmpe synspunkter til støtte for f.eks. opgør med samfundets grundlæggende normer og værdier".<sup>49</sup>*

Ved at fravige dette grundlæggende demokratiske udgangspunkt kan man argumentere for, at Folketinget søger at forhindre danske borgere i at gøre sig bekendt med og diskutere bestemte ytringer om emner af væsentlig offentlig interesse, uanset om de måtte være lovlige, hvilket ikke bør være Folketingets rolle.

I den forbindelse bør det også tillægges vægt, at indrejseforbud begrundet i at afholde folk fra at fremsætte bestemte ytringer på dansk grund (i modsætning til hvor et indrejseforbud er begrundet i en fare for statens sikkerhed) ikke er et effektivt middel i en digitaliseret verden, hvor man via eks. en Skype-forbindelse, Youtube videoer, sociale medier m.v. kan udbrede de samme budskaber her i landet uanset, hvor på kloden man opholder sig. Som sådan vil et holdningsbaseret indrejseforbud risikere at blive symbolsk mere end noget andet. Denne effektivitetsbetragtning kan også tænkes at blive relevant for proportionalitetsvurderingen i

---

<sup>49</sup>Rigsadvokaten, Supplerende redegørelse om eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir i henhold til grundlovens § 78, juni 2008. J.nr. RA-2007-609-0083



henhold til EMRK (om end det også kan anvendes til at argumentere for, at indgrebet over for danske borgere ikke er intensivt, da de kan få adgang til de samme ytringer andetsteds fra).

Det bør også tages i betragtning, at et holdningsbaseret indrejseforbud risikerer at medføre ”konkurrence” mellem forskellige grupper om at lægge pres på myndighederne for at få forhindret indrejse for ideologiske modstandere, hvilket kan medføre en udvidelse af anvendelsesområdet, som det ses i Storbritannien og Canada, hvor sagerne mod Geert Wilders og George Galloway blev indledt efter protester fra forskellige civilsamfundsgrupper. I det hele taget bør der ved overvejelserne om at indføre et holdningsbaseret indrejseforbud særligt henses til de britiske erfaringer med udstedelsen af indrejseforbud, der har påvist, at dette indgribende tiltag i praksis kan ramme ganske bredt og tilfældigt.

For at sikre overholdelsen af EMRK artikel 10 (og 9), og i øvrigt begrænse indgrebet i ytrings- og religionsfriheden mindst muligt, bør det således undersøges, hvorvidt der består et egentligt og presserende behov for et sådant tiltag, eller om den ovennævnte arbejdsgruppes konklusion om, at de nuværende regler i udlændingeloven er tilstrækkelige, stadig er dækkende. I den forbindelse bør der lægges vægt på, hvorvidt der er eksempler på, at udenlandske talere/prædikanter med sikkerhed kan siges at have bidraget til radikaliserings, tilskyndelse til terror eller lignende. Såfremt behovet for et holdningsbaseret indrejseforbud kan påvises, bør et sådant være snævert og afgrænset, så det alene omfatter de mest ekstreme ytringer og ikke ytringer, der alene er kontroversielle. Eksempelvis bør et indrejseforbud ikke omfatte ”demokratifjendtlig adfærd eller afvisning af demokratiske normer”, da disse begreber er brede og uklare og potentielt vil kunne ramme personer, der på fredelig vis afviser hele eller dele af den gældende samfundsindretning, uden at udgøre nogen reel fare for statens sikkerhed eller andres frihed og rettigheder.

Eftersom udlændingelovens § 28 allerede tillader at afvise personer, der udgør en fare for statens sikkerhed, behøver dette hensyn ikke at indgå i en eventuel ny bestemmelse. En ny bestemmelse kunne i stedet omfatte udlændinge, der ”har tilskyndet til terror eller overgreb mod befolkningsgrupper”. En sådan bestemmelse ville ramme personer, der eks. opfordrer til voldelig jihad eller den slags terrorangreb, som er blevet gennemført i Vesten i de seneste 14 år, ligesom den ville ramme personer, der eks. opfordrer til overgreb mod etniske, religiøse og nationale grupper og minoriteter, kvinder, homoseksuelle m.v. Derimod ville bestemmelsen ikke omfatte personer, der går ind for en afskaffelse af demokratiet på fredelig vis, eller som på fredelig vis afviser grundlæggende demokratiske værdinormer som eks. kønnenes ligestilling, homoseksuelles rettigheder m.v. Det bemærkes dog, at en udlænding, der udtaler sig på en måde, der strider mod straffelovens forbud mod



eks. ”forhånende og nedværdigende” ytringer om visse grupper og ”udtrykkelig billigelse” af terror, eller fremsætter trusler m.v. efterfølgende vil kunne dømmes for sådanne ytringer her i landet.

## 8. Konklusion og anbefaling

Som følge af terrortruslen fra bl.a. radikaliserede islamister har der i en årrække været fremsat politiske ønsker om at forbyde indrejse for udenlandske hadprædikanter. Senest har udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg (V) bekræftet, at regeringen overvejer et sådant tiltag, ligesom Mette Frederiksen (S) har givet udtryk for et ønske om at indføre et sådant indrejseforbud mod imamer med ekstremistiske holdninger, hvilket støttes af en række andre partier. I analysen er der på baggrund af bl.a. de gældende regler i udlændingeloven, Schengen-reglerne, grundloven samt Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser blevet foretaget en vurdering af, hvorvidt indrejseforbud vil være i overensstemmelse med ytringsfriheden efter EMRK. Det konkluderes, at indrejseforbud baseret på en persons ytringer udgør et indgreb i ytringsfriheden (og efter omstændighederne religionsfriheden), hvorfor et forbud skal være foreneligt med de betingelser om klar lovhjemmel og proportionalitet, som følger af EMRK artikel 10 og 9. Uanset, at EMRK giver mulighed for at vedtage et holdningsbaseret indrejseforbud vil det dog ud fra et mere principielt synspunkt være betænkeligt at begrænse udlændinges adgang til landet alene på grund af deres tidligere fremsatte ytringer og/eller forventningen om, hvad de vil ytre her i landet. Det gælder særligt, såfremt et sådant indrejseforbud retter sig mod ytringer, der blot er kontroversielle, men i øvrigt er lovlige. På den baggrund anbefales det, at et holdningsbaseret indrejseforbud alene indføres, såfremt der kan påvises et presserende behov herfor, således at der ikke bliver tale om et symbolsk tiltag. Endvidere anbefales det, at et eventuelt indrejseforbud mod hadprædikanter afgrænses til personer, der vurderes at udgøre en fare for statens sikkerhed, eller som har tilskyndet til terror eller overgreb mod befolkningsgrupper.