



DATATILSYNET

Udvalget for Udlændinge- og
Integrationspolitik
L 94 - Bilag 5
Offentligt

Folketingets Udvalg for Udlændinge- og In-
tegrationspolitik
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Sendt til: ftchrj@ft.dk

3. februar 2006

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2005-112-0258
Sagsbehandler
Camilla Sonne
Kristensen
Direkte 3319 3217

Vedrørende høring over forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven - fremsat som lovforslag L 94

Ved brev og e-post af 11. november 2005, modtaget i Datatilsynet den 14. november 2005, har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven (Fremrykket ansøgningstidspunkt i sager om humanitær opholdstilladelse, indberetningspligt ved mistanke om genopdragelsesrejser, begrænsning af adgangen til familiesammenføring for personer, der er dømt for børnebortførelse, ændrede regler om undervisning og aktivering af voksne asylansøgere mv.).

Datatilsynet har forud for lovforslagets fremsættelse afgivet mundtlige bemærkninger til tidligere udgaver af forslaget. Datatilsynet har efterfølgende modtaget det nu fremsendte lovforslag.

Om det fremsatte forslag skal Datatilsynet udtale følgende:

1. Terminaladgang til flyselskabers bookingsystemer

1.1. Forslagets indhold

I lovforslagets § 1, nr. 29, vedrørende affattelsen af udlændingelovens § 38, stk. 4, er foreslået en bemyndigelsesbestemmelse, om Ministeren for Flygtninge, Indvandrere og Integrations adgang til at fastsætte nærmere regler om ind- og udrejsekontrol. Den foreslåede bestemmelse indebærer en udvidelse til også at omfatte regler om politiets adgang til flyselskabernes bookingsystemer.

Ifølge de almindelige bemærkninger til den foreslåede bestemmelse (lovforslagets afsnit 8) vil en adgang til flyselskabernes bookingsystemer i modsætning til den gældende ordning give politiet adgang til oplysninger om eksempelvis flybillettens købsdato, udstedelsessted samt betalingsform allerede fra det tidspunkt, hvor flybilletten købes. Dette vil give politiet tid til at iværksætte indrejsekontrol allerede ved flyets gate (indrejsekontrol sker almindeligvis først i forbindelse med den senere paskontrol), hvis oplysningerne i booking-systemet giver politiet anledning til mistanke om f.eks. menneskesmugling.

Formålet er at forenkle og effektivisere politiets varetagelse af personkontrollen ved de ydre Schengengrænser.

Det anføres, at indførelse af en adgang for politiet til flyselskabernes booking-systemer skal overvejes i forhold til politiets opgaver i forbindelse med bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, idet en sådan adgang kan gøre det muligt for politiet at udfinde narkosmuglere, terrorister m.v. ud fra oplysninger i bookingsystemerne. Det understreges, at der i udlændingeloven alene tilvejebringes hjemmel til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til bookingsystemerne med henblik på kontrol af ulovlig indrejse. Tilvejebringelse af hjemmel med henblik på politiets efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet vil i givet fald skulle ske inden for strafferetsplejen. Integrationsministeriet vil drøfte spørgsmålet med Justitsministeriet, inden den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til flyselskabernes booking-systemer udmøntes, hvilket vil ske ved en ændring af udlændingebekendtgørelsen.

Af de almindelige bemærkninger fremgår derudover, at der med den foreslåede bestemmelse ikke er tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler. Det er derfor forudsat, at politiet alene vil få adgang til oplysninger i booking-systemerne i det omfang, det efter en konkret vurdering er nødvendigt og sagligt, herunder at adgangen teknisk begrænses til de oplysninger, det er nødvendigt for politiet at få adgang til.

Det er endvidere anført, at Integrationsministeriet inden der fastsættes nærmere regler om politiets adgang til bookingsystemerne, vil tage disse reglers udformning op til drøftelse med Datatilsynet med henblik på at sikre, at etablering af adgang til bookingsystemerne er indenfor rammerne af persondatalovens regler.

1.2. Datatilsynets bemærkninger

1.2.1. I tilknytning til forslaget § 1, nr. 29, skal Datatilsynet for det første bemærke, at den danske persondatalov¹ som udgangspunkt kun finder anvendelse i forhold til flyselskaber, der er etableret i Danmark. I det omfang det flyselskab, der er dataansvarlig for bookingsystemet, ikke er etableret i Danmark, men i et andet EU-land, vil det være det pågældende EU-lands databeskyttelseslovgivning og ikke persondataloven, der regulerer spørgsmålet om videregivelse fra bookingsystemet til dansk politi.

Ved udnyttelse af en eventuel bemyndigelse må Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration således også forholde sig til databeskyttelsesregler i andre lande. Datatilsynet skal understrege, at tilsynet ikke er i besiddelse af deltaljeret kendskab til de andre landes databeskyttelseslovgivning, og at en drøftelse mellem ministeriet og Datatilsynet (jf., det anførte i lovforslaget) således kun kan angå den danske persondatalovgivning.

¹ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger som ændret i lov nr. 280 af 25. maj 2001. Loven kan ses på Datatilsynets hjemmeside www.datatilsynet.dk under punktet "Lovgivning".

Som beskrevet i afsnit 1.2.2. kræver behandling af følsomme oplysninger i et privat flyselskab efter den danske persondatalov tilladelse fra Datatilsynet. Tilsvarende kan der evt. være tilladelseskrav i andre lande.

1.2.2. Persondatalovens § 5 indeholder en række grundlæggende databeskyttelsesretlige principper for den dataansvarliges behandling af oplysninger, som altid skal iagttages. Reglerne i persondatalovens § 5 følger mere eller mindre direkte af direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Persondatalovens § 5, stk. 2, indeholder bl.a. et krav om, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål.

Persondatalovens § 5, stk. 3, indeholder et krav om, at oplysninger, der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil de senere behandles.

Herudover er der i persondatalovens kapitel 4 er fastsat regler om, i hvilket omfang behandling af oplysninger må finde sted. Loven indeholder forskellige behandlingsregler alt afhængig af, hvilken kategori af oplysninger der er tale om. Lovens § 6 omhandler behandling af almindelige, ikke-følsomme personoplysninger. Lovens §§ 7 og 8 omhandler behandling af følsomme oplysninger.

Flyselskabers bookingsystemer indeholder Datatilsynet bekendt såvel følsomme som ikke-følsomme oplysninger. Flyselskaber underlagt den danske persondatalov er omfattet af et krav om, at deres behandlinger af følsomme personoplysninger skal anmeldes til og tillades af Datatilsynet, jf. persondatalovens § 50, stk. 1, nr. 1. Scandinavian Airlines System (SAS) er pt. det eneste flyselskab, der har Datatilsynets tilladelse.

Efter Datatilsynets umiddelbare opfattelse vil en terminaladgang for politiet være vanskelig, om overhovedet, forenelig med persondataloven. Det er således muligt, at den bemyndigelse, der lægges op til, reelt ikke vil kunne anvendes.

1.2.3. Datatilsynet er endvidere betænkelig ved forslaget om, at terminaladgangen etableres nu alene med henblik på kontrol af ulovlig indrejse, når der samtidigt, som beskrevet i forslaget, skal overvejes indførelse af adgang for politiet til flyselskabernes bookingsystemer i forhold til politiets opgave med bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Hjemlen til sidstnævnte vil i givet fald skulle etableres indenfor strafferetsplejen. Datatilsynet frygter, at oplysninger indhentet via en eventuel adgang til bookingsystemerne med henblik på indrejsekontrol også vil blive anvendt til bekæmpelse af kriminalitet.

Samlet set må Datatilsynet derfor anbefale, at det nøje overvejes om det på det nuværende grundlag er hensigtsmæssigt at fastsætte en bemyndigelsesbestemmelse som den foreslåede.

2. Udlændinge Informations Portalen (UIP)

2.1. Forslagets indhold

Af lovforslagets § 1, nr. 42, vedrørende affattelsen af udlændingelovens § 44 a, stk. 2, fremgår, at Udlændingestyrelsen administrerer Udlændinge Informations Portalen (UIP), der indeholder personoplysninger om udlændinge, oplysninger om udlændinges ophold og oplysninger om indkvartering og modtagelse af ydelser her i landet. Udlændingestyrelsen kan give andre myndigheder og private organisationer adgang til UIP i det omfang, adgangen er nødvendig for varetagelsen af myndighedens eller organisationens opgaver efter udlændingeloven, integrationsloven eller anden lovgivning.

Af samme bestemmelses stk. 3 fremgår, at myndigheder og private organisationer, der har adgang til Udlændinge Informations Portalen (UIP), uden udlændingens samtykke kan indhente de oplysninger i UIP, som er nødvendige for udførelsen af myndighedens eller organisationens virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden eller organisationen skal træffe efter udlændingeloven, integrationsloven eller anden lovgivning.

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 7.1.2), at ministeriet finder det hensigtsmæssigt at regulere udvekslingen af oplysninger gennem UIP' en udtrykkeligt i udlændingeloven. Udlændingelovens § 44 a regulerer i dag alene elektronisk videregivelse af oplysninger til kommuner, og en regulering af den øgede anvendelse af UIP skal således i dag søges i de almindelige regler i persondataloven.

Det følger af lovforslagets bemærkninger, at det er forudsat, at de enkelte myndigheder, der har adgang til UIP, alene indhenter oplysninger i overensstemmelse med persondatalovens regler. Den tekniske tilrettelæggelse af den ovenfor beskrevne adgang for myndigheder til UIP sikrer imidlertid ikke i dag, at dette altid er tilfældet. Der er ikke med den beskrevne anvendelse af UIP tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler, og Integrationsministeriet vil drøfte med Datatilsynet, hvorledes adgangen til UIP teknisk skal tilrettelægges for altid at sikre overholdelse af persondatalovens regler.

2.2. Datatilsynets bemærkninger

I tilknytning til dette forslag skal Datatilsynet understrege, at Udlændingestyrelsen som dataansvarlig for UIP bør have en vis kontrol med videregivelsen fra portalen, ligesom styrelsen må sørge for, at den tekniske indretning af systemet ikke giver modtagere adgang til flere oplysninger, end hvad der må videregives til dem.

Efter persondataloven kan den dataansvarlige ikke lægge ansvaret for videregivelsen fra sig ved at forudsætte, at modtagerne kun indhenter oplysninger i overensstemmelse med persondatalovens regler.

Da det i lovforslagets bemærkninger er tilkendegivet, at der ikke er tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler, forudsætter Datatilsynet, at Udlændingestyrelsen også fremover vil være ansvarlig efter persondataloven for de videregivelser, der sker fra UIP. Datatilsynet har noteret sig, at Integrati-

onsministeriet vil drøfte med Datatilsynet, hvorledes adgangen til UIP teknisk kan tilrettelægges for altid at sikre overholdelse af persondatalovens regler.

3. Indhentelse af oplysninger i indkomstregistret

3.1. Forslagets indhold

Af lovforslagets § 1, nr. 43, vedrørende indsættelse af et nyt stykke 5 i udlændingelovens § 44 a fremgår, at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Udlændingestyrelsen, kommunalbestyrelsen, statsamtet, restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 9, stk. 19 og 20, og politiet uden samtykke kan indhente de oplysninger i indkomstregistret, som er nødvendige for udførelsen af myndighedens virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe efter udlændingeloven.

Det fremgår endvidere af lovforslagets § 1, nr. 44, vedrørende affattelsen af udlændingelovens § 44 a, stk. 5, der bliver stk. 6, at de i stk. 1 og 4 nævnte oplysninger kan videregives gennem Udlændinge Informations Portalen (UIP).

I bemærkningerne til § 1, nr. 43, er det nærmere beskrevet, hvorfor det er nødvendigt for de omhandlede myndigheder at have adgang til indkomstregistret.

I lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 7.2.) er forholdet til persondataloven i relation til adgangen til indkomstregistret beskrevet. Det fremgår heraf, at der med den foreslåede bestemmelse ikke er tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler. Det er derfor forudsat, at de nævnte myndigheder alene vil få adgang til oplysninger i det omfang, det efter en konkret vurdering, er nødvendigt og sagligt, herunder at adgangen teknisk begrænses til de oplysninger, det er nødvendigt for myndighederne at få adgang til.

3.2. Datatilsynets bemærkninger

I det Datatilsynet forudsætter, at adgangen vil blive givet som beskrevet i forslaget, har Datatilsynet herefter ingen bemærkninger til denne del af lovforslaget.

4. Videregivelse fra kommuner

4.1. Forslagets indhold

Lovforslagets § 1, nr. 8, indebærer en konsekvensrettelse, således at udlændingelovens § 9, stk. 23, affattes som følger: "Kommunalbestyrelsen afgiver efter anmodning fra Udlændingestyrelsen en udtalelse om, i hvilket omfang den herboende person i 1 år forud for afgørelsen om opholdstilladelse har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, jf. stk. 5."

Af lovforslagets § 1, nr. 5, fremgår, at udlændingelovens § 9, stk. 5, affattes således: "Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, skal, medmindre ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod, betinges af, at den herboende person, som det påhviler at forsørge ansøgeren, i 1 år forud for afgørelsen om opholdstilladelse ikke har modtaget hjælp efter lov

om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, jf. stk. 23. 1. pkt. omfatter dog ikke hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor.”

Af lovforslagets § 1, nr. 45, vedrørende indførelsen af udlændingelovens § 44 c fremgår, at kommunalbestyrelsen underretter Udlændingestyrelsen om sager, hvor kommunalbestyrelsen har kendskab til eller begrundet mistanke om, at børn sendes på genopdragelsesrejser eller andre længerevarende udlandsophold af negativ betydning for deres skolegang og integration.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (afsnit 3.2.), at der med den foreslåede bestemmelse ikke er tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler. Som følge af grundlaget for og karakteren af de oplysninger som indberettes, er der efter ministeriets opfattelse ikke tale om videregivelse af oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8. Det er Integrationsministeriets opfattelse, at videregivelsen som udgangspunkt vil have hjemmel i persondatalovens § 6, da der som udgangspunkt alene vil være tale om oplysninger om, at barnet har været ude af landet i længere tid, og videregivelsen vil være nødvendig for Udlændingestyrelsens anvendelse af de særlige udlændingeretlige regler med hensyn til genopdragelsesrejser.

4.2. Datatilsynets bemærkninger

For så vidt angår forslaget i § 1, nr. 8, skal Datatilsynet henlede opmærksomheden på, at hvis det fremgår af kommunalbestyrelsens udtalelse, at den pågældende person har modtaget ydelser som f.eks. førtidspensionist eller ansat i et fleksjob, vil der efter Datatilsynets opfattelse være tale om videregivelse af oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8.

Datatilsynet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at mulighederne for at videregive sådanne følsomme oplysninger fra sociale myndigheder er begrænsede med persondataloven § 8, stk. 3. Det er Datatilsynets umiddelbart vurdering, at § 8, stk. 3, ikke er opfyldt ved en videregivelse uden samtykke til brug for Udlændingestyrelsens sagsbehandling. Kommunens udtalelse bør således ikke indeholde følsomme oplysninger.

For så vidt angår forslaget § 1, nr. 45, har Datatilsynet noteret sig, at det fremgår af lovforslaget, at bestemmelsen indebærer en indberetningspligt for kommunerne i sager, hvor der er kendskab til eller begrundet mistanke om, at et barn har været på genopdragelsesrejse eller andet længerevarende udlandsophold af negativ betydning for barnets skolegang og integration.

Datatilsynet har noteret sig, at bestemmelsen *alene* vil indebære en videregivelse af oplysninger om, at et barn har opholdt sig i udlandet i en længere periode.

Datatilsynet skal imidlertid gøre opmærksom på, at det er tilsynets opfattelse, at hvis der - ud over oplysningen om det tidsmæssige forløb barnet har været væk fra Danmark - tillige videregives oplysninger om grundlaget for opholdet

f.eks. væsentlige sociale problemer i familien, mistanke om at barnet er blevet omskåret eller som en del af genopdragelsen er blevet sendt på koranskole, er der efter tilsynet opfattelse tale om videregivelse af oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8, som kun kan alene ske, såfremt betingelserne i disse bestemmelser er opfyldt.

Da videregivelse - ud over oplysninger om det tidsmæssige forløb - formentlig vil være i strid med persondatalovens § 8, stk. 3, går Datatilsynet ud fra, at Udlændingestyrelsen i sin anvendelse af loven – herunder ved udsendelse af eventuelt vejledningsmateriale – understreger, at der alene må indberettes oplysninger om, at barnet har været på et længerevarende ophold af en given længde.

Kopi af dette brev er sendt til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Justitsministeriets Lovafdeling.

Med venlig hilsen

Lena Andersen
Kontorchef