



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Sendt til: lovkontoret@inm.dk
og sve@inm.dk

16. september 2008

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven - Integrationsministeriets j.nr. 2007/4000-97

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

Ved e-post af 28. august 2008 har Integrationsministeriet fremsendt udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (herefter lovforslaget) og anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger hertil.

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

Lovforslaget omhandler udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister, videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden med henblik på efterforskning af forbrydelser, udvisning på grund af dom for tilskyndelse til eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser, gennemførelse af SIS II forordningen m.v.

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

J.nr. 2008-112-0123
Sagsbehandler
Ole Terkelsen
Direkte 3319 3217

Lovforslaget giver Datatilsynet anledning til følgende bemærkninger:

1. Videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden

1.1. Med lovforslagets § 1, nr. 23, foreslås bl.a. indsat to ny bestemmelser i udlændingelovens § 45 c, stk. 2 og 3, vedrørende udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger fra sager efter udlændingeloven til anklagemyndigheden.

Det fremgår ikke af bemærkningerne til forslaget, om der tilsigtes en fravigelse af persondatalovens¹ videregivelsesregler. Det er bl.a. anført, at der findes grund til at give en videregående adgang til at videregive oplysninger end i dag.

1.2. De foreslåede bestemmelser indebærer efter Datatilsynets opfattelse en væsentlig *fravigelse* af persondatalovens betingelser for at videregive personoplysninger, og Datatilsynet finder, at forslaget giver anledning til *betænkeligheder* i forhold til beskyttelsen af de registreredes privatliv.

¹ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer.

Datatilsynet finder endvidere, at forslaget rejser spørgsmål i forhold til databeskyttelsesdirektivet², som ikke ses adresseret i det fremsendte materiale.

Datatilsynet skal uddybende henvise til, at betingelsen i de foreslåede bestemmelser om, at oplysningerne ”kan have betydning” lægger op til en meget vidtgående adgang til at videregive også de mest følsomme oplysninger om bl.a. ofre og vidner. Enhver oplysning kan således efter omstændighederne have betydning for anklagemyndighedens behandling af de pågældende sager.

Datatilsynet skal endvidere gøre opmærksom på, at der efter forvaltningslovens § 32 gælder et grundlæggende princip, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver. Et tilsvarende krav følger af persondatalovens § 5, stk. 2 og 3.

Efter Datatilsynets opfattelse er der ikke overensstemmelse mellem kravet i forvaltningslovens § 32 og indikationskravet i lovforslagets § 1, nr. 23.

Datatilsynet finder, at en sådan overensstemmelse må tilvejebringes i selve lovteksten.

Tilsynet skal herved også henvise til de formuleringer, som anvendes i de særlige bemærkninger til forslaget § 1, nr. 23, f.eks. ”denne bestemmelse skal give anklagemyndigheden mulighed for at få oplysninger fra *en konkret sag*, der formodes at kunne indeholde oplysninger, der har betydning for efterforskning af en konkret forbrydelse.”

1.3 Datatilsynet finder videre – under henvisning til grundlæggende databeskyttelsesretlige principper om proportionalitet og nødvendighed – at forslaget om, at det ikke længere vil være nødvendigt for udlændingemyndighederne at foretage en konkret vurdering af hver enkelt oplysning for sig, er vidtgående og giver anledning til betænkeligheder.

Udlændingemyndighederne synes tillige at kunne videregive oplysninger fra kategorier af sager uden at skulle foretage en konkret vurdering af hver enkelt sag for sig.

Af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23, fremgår således bl.a. følgende:

”På samme måde som i stk. 2, skal anklagemyndigheden nærmere afgrænse, hvilken gruppe af sager der eventuelt vil kunne indeholde oplysninger om ofre for og vidner til den forbrydelse, der er under efterforskning, f.eks. alle sager vedrørende mænd af en særlig etnisk oprindelse, der er i en bestemt alder, og som er indrejst i en angiven periode fra et bestemt land.”

² Europaparlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

I øvrigt synes ovennævnte eksempel heller ikke at stille særligt strenge krav til anklagemyndighedens afgrænsning af de kategorier af sager, der ønskes udleveret oplysninger fra.

Endelig bemærkes, at efter de foreslåede bestemmelser, vil der kunne videregives oplysninger om en ikke nærmere afgrænset personkreds, blot personerne indgår i en sag efter udlændingeloven. Således vil der – som Datatilsynet har forstået bestemmelserne – ikke alene kunne videregives oplysninger om de personer, der kan mistænkes for forbrydelser, samt de mulige ofre for eller vidner til en konkret forbrydelse, men der vil også kunne videregives oplysninger om andre personer, hvor oplysningerne kan have betydning for anklagemyndighedens identifikation af de nævnte persongrupper.

I den foreslåede lovtekst afgrænses de forbrydelser, der kan begrunde videregivelse af oplysninger, til, at forbrydelserne skal have en straf ramme på over 6 år. Datatilsynet har noteret sig, at det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23, fremgår, at forbrydelserne skal være omfattet af Statsadvokaten for særlige Internationale Straffesagers område.

Selv om de foreslåede bestemmelser er begrænset til forbrydelserne omfattet af Statsadvokaten for særlige Internationale Straffesagers område, synes der at være tale om et meget bredt anvendelsesområde. Datatilsynet skal bl.a. henvises til, at Statsadvokaten for særlige Internationale Straffesager ikke kun behandler sager om folkedrab, krigsforbrydelser og terrorhandlinger og lign. begået i udlandet, jf. herved § 3 i bekendtgørelse om fordelingen af forretninger mellem statsadvokaterne³.

Datatilsynet er bekendt med, at der findes regler om en udvidet adgang til at videregive oplysninger til PET. Reglerne på dette område må efter tilsynets opfattelse være begrundet i de helt særlige opgaver bl.a. vedrørende statens sikkerhed mv., som PET varetager.

1.4. Datatilsynet skal samtidig henvises til, at det må bero på en politisk vurdering, om og i givet fald hvor meget videregivelsesbetingelserne på dette område skal lempes i forhold til persondatalovens regler.

En lempelse af persondatalovens regler forudsætter imidlertid, at fravigelsen ikke er i strid med internationale forpligtelser, herunder databeskyttelsesdirektivet.

Således fremgår det af bemærkningerne til persondatalovens § 2, stk. 1, at persondataloven finder anvendelse, hvis regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning giver den registrerede en dårligere retsstilling. Dette gælder dog ikke, hvis den dårligere retsstilling har været tilsigtet og i øvrigt ikke strider mod databeskyttelsesdirektivet.

³ BEK. nr. 1146 af 13. december 2002 som ændret ved BEK nr. 1420 af 13. december 2006.

Datatilsynet skal på denne baggrund anbefale, at Integrationsministeriet i lovforslagets bemærkninger nærmere beskriver forholdet til databeskyttelsesdirektivet.

Opmærksomheden henledes særligt på databeskyttelsesdirektivets artikel 13, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne kan træffe lovmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der bl.a. er behandlet i direktivets artikel 6, hvis hensynet til bl.a. statens sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager nødvendiggør det.

For så vidt angår behandlingen af følsomme oplysninger omfattet af direktivets artikel 8, følger det af artikel 8, stk. 4, at med forbehold af, at der gives tilstrækkelige garantier, kan medlemsstaterne af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser fastsætte andre undtagelser end dem, der er nævnt i stk. 2.

Endelig henledes opmærksomheden på kravet om, at medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og i fællesskabsrettens generelle principper, jf. herved betragtning 10 til databeskyttelsesdirektivet.

1.5 Af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23, fremgår bl.a. følgende:

”Hvis den pågældende mistænkte er rejst til udlandet, og udenlandske myndigheder ønsker bistand til at finde vidner og ofre i Danmark, skal videregivelsen af oplysninger med henblik herpå ske efter § 45 c, stk. 3, jf. nedenfor.

...

Bestemmelsen i stk. 3, kan ligesom bestemmelsen i stk. 2 anvendes i tilfælde, hvor statsadvokaturen bliver anmodet om at bistå udenlandsk politi og anklagemyndighed med at finde vidner og ofre i Danmark med henblik på strafforfølgning i udlandet af en person, der f.eks. mistænkes for krigsforbrydelser.”

Anklagemyndighedens eventuelle videregivelse af oplysninger er ikke omfattet af de foreslåede nye bestemmelser i udlændingelovens § 45 c, stk. 2 og 3.

Datatilsynet skal derfor for en god ordens skyld påpege, at anklagemyndighedens eventuelle videregivelse af oplysninger – såfremt der ikke findes særligt retsgrundlag – må vurderes efter de almindelige regler om videregivelse.

2. Gennemførelse af SIS II forordningen

2.1. Der påtænkes med lovforslaget foretaget en række ændringer af udlændingeloven som følge af forordningen om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II forordningen).

Datatilsynet skal generelt vedrørende gennemførelsen af rådsafgørelsen og forordningen om SIS II henvide til tilsynets udtalelse af 20. februar 2007 om udkast til forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen. Udtalelsen vedlægges som bilag.

Datatilsynet går ud fra, at Integrationsministeriet med lovforslaget har foretaget de ændringer af udlændingeloven, der er nødvendige for at bringe loven i overensstemmelse med SIS II forordningen.

2.2. I lovforslagets § 1, nr. 24, foreslås indsat en ny § 58 g, stk. 2, i udlændingeloven, hvorefter Rigspolitietschefen kan 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.

Af SIS II forordningens artikel 26, stk. 1, fremgår, at forudsat, at kravene til oplysningernes kvalitet er opfyldt, optages der oplysninger i SIS II med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold om tredjelandsstatsborgere, som er omfattet af en restriktiv foranstaltning med henblik på at forhindre indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område, truffet i overensstemmelse med artikel 15 i traktaten om Den Europæiske Union, herunder foranstaltninger, hvorved der gennemføres et rejseforbud udstedt af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, jf. dog artikel 25.

I SIS II forordningens artikel 34 er der nærmere bestemmelser om kvaliteten af de oplysninger, der behandles i SIS II.

Datatilsynet mener umiddelbart, at lovforslagets § 1, nr. 24, må bringes i overensstemmelse med SIS II forordningens artikel 26, stk. 1. Tilsvarende gør sig gældende for lovforslagets § 1, nr. 7 og 8, vedrørende ændring af udlændingelovens § 19, stk. 3 og 7.

Datatilsynet vil endvidere anbefale, at der gøres rede for, hvad det nærmere indebærer, at en indberetning efter SIS II forordningens artikel 26, stk. 1, forudsætter, at *kravene til oplysningernes kvalitet er opfyldt*.

3. FN's og EU's sanktionslister

3.1. Med forslaget § 1, nr. 5, 6, 8 og 11, påtænkes indført bestemmelser i udlændingeloven om udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister.

Datatilsynet skal gøre opmærksom på, at persondatalovens regler gælder for danske myndigheders behandling af oplysninger om udlændinge opført på sanktionslisterne, hvis behandlingen foretages helt eller delvis ved hjælp af elektronisk databehandling, eller oplysninger er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1.

Heri ligger, at de forpligtelser, der efter persondataloven påhviler den dataansvarlige, bl.a. med hensyn til ajourføring og sletning, vil påhvile myndighederne.

4. Hvis Integrationsministeriet har spørgsmål, er ministeriet velkommen til at kontakte fuldmægtig Ole Terkelsen på telefonnummer 3319 3217.

Kopi af denne udtalelse er sendt til Justitsministeriet, Lovafdelingen.

Med venlig hilsen

Janni Christoffersen
Direktør

Bilag: Kopi af Datatilsynets udtalelse af 20. februar 2007 om udkast til forslag til Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen