



## NOTAT

Dato: 15. oktober 2008  
Kontor: Udlændingelovskontoret  
J.nr.: 2007/4000-97  
Sagsbeh.: SVE

### **Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden, gennemførelse af SIS II-forordningen m.v.)**

#### **1. Indledning**

Integrationsministeriet hørte ved breve af 28. august 2008 en række myndigheder og organisationer over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på EU's og FN'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.)

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. dags dato afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Statsforvaltningsdirektøerne og UNHCR.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har ikke bemærkninger til lovforslaget:

Byretterne, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Regioner, Domstolsstyrelsen, Kommunernes Landsforening, Menneskerettighedsinstituttet, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. dags dato (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Akademikernes Centralorganisation, Dansk Erhverv, Dansk Røde Kors, Danske Advokater, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racdiskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre, Handel, Transport og Serviceerhvervene, HK/Danmark, Håndværksrådet, Jammerbugt Kommune, Københavns Kommune, Landbrugsrådet, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellempfolkeligt Samvirke, Red Barnet, Retten i

Odense, Roskilde, Aalborg og Århus, Rådet for Etniske Minoriteter, Sundhedskartellet, Sø- og Handelsretten og Ægteskab uden grænser.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne hørings svar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil.

Det bemærkes, at bestemmelser vedrørende FN's og EU's sanktionslister og en skærpelse af udvisningsreglen i udlændingelovens § 22, nr. 6, der indgik i det udkast til lovforslag, som blev sendt i høring den 28. august 2008, er udgået af det fremsatte lovforslag. Der vil således ikke blive gengivet eller kommenteret på bemærkninger i hørings svarene vedrørende disse bestemmelser.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører det fremsatte forslag, er heller ikke medtaget. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg den 9. oktober 2008.

## **2. Videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden**

### **2.1. Kravet om at videregivelsesadgangen er begrænset til tilfælde, hvor der er tale om forbrydelser med en strafferamme på 6 år eller derover**

Advokatrådet har betænkeligheder ved den foreslåede ændring af udlændingelovens § 45 c, idet den vil give anklagemyndigheden en markant øget adgang til at forlange oplysninger videregivet fra udlændingemyndighederne. Uanset at adgangen til oplysninger er begrænset til forbrydelser med en strafferamme på 6 år eller derover, vil der efter Advokatrådets opfattelse i realiteten blive tale om videregivelse af oplysninger i forbindelse med efterforskning af en mulig overtrædelse af en længere række af straffelovens bestemmelser, der ikke nødvendigvis er relateret til alvorligere internationale forbrydelser.

Datatilsynet anfører, at det af lovbemærkningerne fremgår, at forbrydelserne skal være omfattet af Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers område, og der trods denne begrænsning er tale om et meget bredt anvendelsesområde, idet statsadvokaten ikke kun behandler sager om folkedrab, krigsforbrydelser og terrorhandlinger begået i udlandet. Datatilsynet bemærker endvidere, at Datatilsynet er bekendt med, at der findes en udvidet adgang til at videregive oplysninger til PET, men at reglerne her må være begrundet i de helt særlige opgaver bl.a. vedrørende statens sikkerhed m.v., som PET varetager.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at den foreslåede ændring af udlændingelovens § 45 c – som nævnt i lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 4) – har til formål at udvide Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers adgang til oplysninger i udlændingemyndighedernes sager.

Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager har til opgave på landsplan at varetage forretningerne vedrørende særlige internationale straffesager, herunder navnlig folkedrab,

forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser, terrorhandlinger og andre alvorlige forbrydelser begået i udlandet. Formålet med en særlig statsadvokatur på dette sagsområde er at sikre, at Danmark ikke bliver fristed for personer, som med rimelig grund kan mistænkes for at have begået alvorlige forbrydelser som de nævnte.

Det er statsadvokatens opfattelse, at udlændingemyndighedernes sager må formodes at indeholde oplysninger, der kan føre til identifikation af personer med ophold i Danmark, som vil kunne mistænkes for forbrydelser af den art, der henhører under statsadvokatens område. Efter de gældende regler har statsadvokaten kun en begrænset mulighed for at få adgang til disse oplysninger. Udvidelsen af statsadvokatens adgang til oplysninger i udlændingemyndighedernes sager har således til formål at give bedre mulighed for at efterforske de sager om grove forbrydelser, der henhører under statsadvokatens område, og dermed sikre, at der indledes strafforfølgning mod personer, der kan mistænkes for en alvorlig forbrydelse, og som er meddelt ophold i Danmark.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (afsnit 4.4), er den foreslåede udvidede adgang for statsadvokaten til at få oplysninger fra udlændingemyndighedernes sager ikke udtryk for, at udlændingemyndighederne uden videre skal videregive de oplysninger og sager, som statsadvokaten anmoder om. Der opstilles således en række betingelser for statsadvokatens adgang til udlændingemyndighedernes sager, herunder bl.a. et krav om grovheden af den forbrydelse, som efterforskes af statsadvokaten. Det er således en betingelse, at der er tale om en forbrydelse med en strafferamme på 6 år eller derover. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til de foreslåede bestemmelser i § 45 c, stk. 2 og 3, svarer dette krav til strafferammen til den praksis, som følges i dag med hensyn til udlændingemyndighedernes anmeldelse af mulige gerningsmænd til statsadvokaturen.

## **2.2. Indikation af hvornår en oplysning kan videregives**

Advokatrådet, Retssikkerhedsfonden og Datatilsynet anfører, at videregivelsesadgangen er baseret på særdeles vage kriterier, idet indikationen for videregivelse alene er, at oplysningen "kan have betydning" for anklagemyndighedens identifikation af personer. Advokatrådet, Retssikkerhedsfonden og Datatilsynet mener, at dette er betænkeligt.

Datatilsynet anfører endvidere, at der ikke er overensstemmelse mellem kravet i forvaltningslovens § 32 og indikationskravet i de foreslåede bestemmelser.

Under henvisning til grundlæggende databeskyttelsesretlige principper om proportionalitet og nødvendighed finder Datatilsynet, at forslaget, der indebærer, 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.

Datatilsynet bemærker herudover, at der synes at kunne videregives oplysninger fra kategorier af sager, uden at der skal foretages en konkret vurdering af hver enkelt sag, at der ikke stilles særlig strenge krav til anklagemyndighedens afgrænsning af de kategorier af sager,

der ønskes udleveret oplysninger fra, og at der vil kunne videregives oplysninger om en ikke nærmere afgrænset personkreds, blot personerne indgår i en sag efter udlændingeloven.

Amnesty International anfører, at kriterierne for, hvornår oplysninger kan videregives, er så brede, at der ikke kan indfortolkes noget krav om konkret begrundede mistanker om forbrydelser. Der er dermed ikke tale om en reel proportionalitetsvurdering.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at den foreslåede udvidede adgang for anklagemyndigheden til at få oplysninger fra udlændingemyndighedernes sager – som nævnt ovenfor under pkt. 2.1 – ikke er udtryk for, at udlændingemyndighederne uden videre skal videregive de oplysninger og sager, som statsadvokaten anmoder om.

Ud over kravet til forbrydelsens grovhed opstilles der således yderligere betingelser for statsadvokatens adgang til udlændingemyndighedernes sager.

Bestemmelsen i § 45 c, stk. 2, har til formål at give anklagemyndigheden adgang til at få oplysninger i udlændingemyndighedens sager med henblik på at identificere *mulige gerningsmænd* til forbrydelser omfattet af Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers område.

Som nævnt i de specielle bemærkninger til bestemmelsen, er det en betingelse for at få oplysninger fra en konkret sag om en mulig gerningsmand, at der er et vist grundlag for at antage, at den pågældende person kan mistænkes for en forbrydelse. Dette vil normalt forudsætte, at statsadvokaten kan oplyse navnet på den pågældende samt oplyse nærmere om grundlaget for mistanken.

Hvis der er tale om oplysninger fra flere sager, herunder grupper af sager, vil det ifølge bemærkningerne være en betingelse for udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysningerne, at statsadvokaten godtgør, at videregivelsen må antages at have betydning for anklagemyndighedens identifikation af og strafforfølgning af personer, der kan mistænkes for forbrydelser begået i eller uden for Danmark. Det må således nærmere oplyses, hvilken eller hvilke forbrydelser der efterforskes, herunder med angivelse af en konkret konflikt, hvor det ligger fast, at der er begået grove forbrydelser. Statsadvokaten må endvidere nærmere afgrænse, hvilken gruppe af personer der eventuelt vil kunne udfindes som gerningsmænd til de nævnte forbrydelser.

Bestemmelsen i § 45 c, stk. 3, vedrører adgangen til at videregive oplysninger om *vidner og ofre*. Efter denne bestemmelse vil der kunne udleveres oplysninger om en allerede identificeret person, som antages at have været offer for eller vidne til en forbrydelse, der er under efterforskning af Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.

Statsadvokaten har endvidere efter bestemmelsen mulighed for at få oplysninger om flere sager, herunder grupper af sager. Som nævnt i de specielle bemærkninger til bestemmelsen er det i sådanne tilfælde en betingelse for udlændingemyndighedernes videregivelse af op-

lysninger, at sagerne må antages at have betydning for muligheden for at identificere personer, der har været ofre for eller vidner til en forbrydelse.

Det er endvidere en betingelse, at statsadvokaten godtgør, at videregivelsen af oplysninger i de pågældende sager må antages at have betydning for efterforskningen af en konkret sag. Det er således en forudsætning, at der er tale om en konkret, igangværende efterforskning mod en eller flere personer, der kan mistænkes for at have begået alvorlige forbrydelser.

Som det fremgår, kan de foreslåede bestemmelser i § 45 c, stk. 2 og 3, anvendes i de tilfælde, hvor videregivelsen må antages at have betydning for f.eks. anklagemyndighedens identifikation af og strafforfølgning af personer, der kan mistænkes for forbrydelser begået i eller uden for Danmark. De nævnte bestemmelser rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til forvaltningslovens § 32.

### **2.3. Betydningen af oplysningernes eventuelle personfølsomme karakter m.v.**

Advokatrådet anfører, at lovforslaget ikke indeholder en drøftelse og stillingtagen til betydningen af, at der hos udlændingemyndighederne ofte er tale om oplysninger af yderst personfølsom karakter. Advokatrådet mener, at dette er betænkeligt.

Landsforeningen af beskikkede advokater mener, at det er kritisabelt, at man fortsætter med at udvande den tavshedspligt, der gælder i asylsager. Det kan føre til, at den asylsøgende bliver endnu mere tilbageholdende med at afgive fortrolige oplysninger.

UNHCR anfører, at der mangler en angivelse af, hvilke konkrete oplysninger fra en flygtnings eller en asylansøgers sag, der kan videregives til anklagemyndigheden. UNHCR mener endvidere, at der bør være nogle foranstaltninger, der sikrer, at oplysninger fra en asylansøgers sag ikke bliver videregivet af anklagemyndigheden til myndighederne i den pågældendes hjemland, mens asylsagen verserer, og heller ikke efter at en person er meddelt asyl.

Amnesty International anfører, at den meget vide adgang til at indhente personlige og rent private oplysninger fra asylsager er meget bekymrende, idet anklagemyndigheden – uden nogen form for uafhængig kontrol – kan videregive oplysningerne til udenlandske myndigheder, politi eller anklagemyndighed, som begrundet anmodningen om oplysninger med, at der eventuelt kan opholde sig en person i Danmark, der mistænkes for alvorlig kriminalitet, og at oplysningerne skal hjælpe til at identificere den pågældende. Amnesty International fraråder på den baggrund, at de pågældende sager/oplysninger kan videregives uden nærmere betingelser end de i lovforslaget angivne, og uden at der består en pligt til at underrette og eventuelt høre de personer, hvis sager der er tale om. I yderste konsekvens kan en sådan videregivelse af oplysninger i sig selv føre til, at de berørte personer eksponeres på en måde, som fører til, at de risikerer forfølgelse i deres hjemland ved en eventuel tilbagevenden.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at de foreslåede videregivelsesregler – som nævnt i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (afsnit 4.4) – er udtryk for en afvejning mellem på den ene side de hensyn, der taler for en videregående adgang for udlændingemyndigheder-

ne til at videregive oplysninger til anklagemyndigheden, og på den anden side de hensyn – herunder til de personer, oplysningerne vil angå, og hensynet til, at der er tale om en fravigelse af de almindelige videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven – som taler imod dette.

Den foreslåede udvidede videregivelsesadgang er således som nævnt ikke udtryk for, at udlændingemyndighederne uden videre skal videregive de oplysninger og sager, som statsadvokaten anmoder om, men at en sådan udvidet videregivelsesadgang skal bero på, at visse betingelser er opfyldt.

Det bemærkes i øvrigt, at oplysninger om enkeltpersoner, der af udlændingemyndighederne videregives til anklagemyndigheden, vil være undergivet de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og forvaltningsloven, ligesom der i øvrigt er en særlig begrænset adgang til aktindsigt i straffesager. I det omfang oplysninger om vidner og ofre ender med at få betydning i konkrete sager, vil oplysningerne blive behandlet på samme måde som oplysninger om vidner i alle andre straffesager.

Som nævnt i de specielle bemærkninger til lovforslaget kan de foreslåede bestemmelser i § 45 c, stk. 2 og 3, også anvendes i tilfælde, hvor anklagemyndigheden (Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager) bliver anmodet af udenlandsk politi eller anklagemyndighed om retshjælp til en igangværende efterforskning i udlandet, f.eks. hvor vidner i Nederlandene har oplyst, at der evt. kan opholde sig en person i Danmark, der mistænkes for alvorlig kriminalitet, og hvor de nederlandske myndigheder anmoder statsadvokaten om bistand til at identificere denne person. Det er en betingelse for udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger til statsadvokaten i sådanne tilfælde, at de ovenfor nævnte betingelser i § 45 c, stk. 2 eller 3, for videregivelse er opfyldt.

I overensstemmelse med almindelige asylretlige principper vil statsadvokaten kun undtagelsesvist videregive oplysninger, der er indgået i en asylsag, til myndighederne i den pågældendes hjemland. En sådan videregivelse vil efter omstændighederne kunne eksponere den pågældende i forhold til hjemlandets myndigheder.

## **2.4 Forholdet til persondataloven og databeskyttelsesdirektivet**

Datatilsynet anfører, at det ikke fremgår af lovbemærkningerne, om der med de foreslåede bestemmelser tilsigtes en fravigelse af persondatalovens videregivelsesregler. Efter Data-tilsynets opfattelse er der tale om en væsentlig fravigelse af persondatalovens betingelser for at videregive personoplysninger, og forslaget giver anledning til betænkeligheder i forhold til beskyttelsen af de registreredes privatliv.

*Integrationsministeriet* kan oplyse, at det nu fremgår af afsnit 4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at lovforslaget indebærer, at det vil være de foreslåede bestemmelser i § 45 c, stk. 2 og 3, der vil regulere spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra udlændingemyndighederne til anklagemyndigheden i de tilfælde, der er omfattet af de nævnte bestem-

melser, og spørgsmålet om videregivelse i denne sammenhæng vil således ikke bero på de almindelige videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven.

Det skal i øvrigt bemærkes, at de foreslåede videregivelsesregler, som også nævnt ovenfor under pkt. 2.3, er udtryk for en afvejning mellem på den ene side de hensyn, der taler for en videregående adgang til for udlændingemyndighederne til at videregive oplysninger til anklagemyndigheden, og på den anden side de hensyn – herunder til de personer, oplysningerne vil angå, og hensynet til, at der er tale om en fravigelse af de almindelige videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven – som taler imod dette.

Datatilsynet anbefaler, at Integrationsministeriet i lovforslagets bemærkninger nærmere beskriver forholdet til databeskyttelsesdirektivet.

*Integrationsministeriet* skal oplyse, at forholdet mellem den udvidede videregivelsesadgang, der følger af de foreslåede bestemmelser i § 45 c, stk. 2 og 3, og databeskyttelsesdirektivet, nu er beskrevet i afsnit 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### **3. Gennemførelse af SIS II-forordningen**

Datatilsynet anfører, at lovforslagets § 1, nr. 7, 8, og 24 (§ 2, nr. 5, 6 og 20 i det fremsatte lovforslag) bør bringes i overensstemmelse med SIS II-forordningens artikel 26, stk. 1. Endvidere anbefaler Datatilsynet, 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.

*Integrationsministeriet bemærker hertil følgende:*

Af forordningens artikel 26, stk. 1, fremgår det, 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 opført en af FN’s eller EU’s sanktionslister med rejserestriktioner.

I SIS II-forordningens artikel 34 er der fastsat generelle bestemmelser om kvaliteten af de oplysninger, der behandles i SIS II. Af artikel 34, stk. 1, fremgår det bl.a., at den indberettende medlemsstat har ansvaret for at sikre, at oplysningerne er korrekte og aktuelle, samt at de er lovligt indlæst i SIS II. Af artikel 34, stk. 2, fremgår det, at det kun er den indberettende medlemsstat, der må ændre, supplere, rette, ajourføre eller slette de oplysninger, den har indberettet.

I Danmark er det Rigspolitiet, der er den indberettende myndighed. I forbindelse med at Rigspolitiet skal foretage en indberetning til SIS II, skal Rigspolitiet således sikre sig, at bestemmelserne i forordningens artikel 34 overholdes. Dette gælder både i forbindelse med indberetninger efter den gældende regel i udlændingelovens § 58 g, stk. 1, og den foreslåede regel i § 58 g, stk. 2.

Optages der en tredjelandstatsborger på en af sanktionslisterne i en periode, hvor Danmark har ansvaret for at foretage en indberetning herom til SIS II, vil Rigspolitiet sørge for, at der sker indberetning nøjagtig på grundlag af de oplysninger, der fremgår af den pågældende sanktionsliste. De personoplysninger, der fremgår af listen, lægges uprøvet til grund. Rigspolitiet kan ikke foretage en prøvelse af en beslutning om optagelse af den enkelte person på en sanktionsliste.

*Integrationsministeriet* mener ikke, at der er behov for at indskrive i den foreslåede regel i § 58 g, stk. 2, at en indberetning forudsætter, at kravene til oplysningernes kvalitet er opfyldt. Dette skyldes, at artikel 34 er direkte anvendelig i medfør af forordningen.

Den foreslåede regel i udlændingelovens § 19, stk. 3, 2. pkt., vedrører inddragelse af en opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding er indberettet som uønsket til SIS II, fordi den pågældende er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner. Den foreslåede regel i udlændingelovens § 19, stk. 8, vedrører den vurdering, der skal foretages efter udlændingelovens § 26 i forbindelse med en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse efter § 19, stk. 3, 2. pkt. Da de foreslåede regler således ikke vedrører indberetning til SIS II, finder Integrationsministeriet ikke, at reglerne bør regulere spørgsmålet om rammerne for indberetningen.