Udskriftsdato: 24. april 2024

2016/1 LSF 173 (Gældende)

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Politiets Efterretningstjenestes og Forsvarets Efterretningstjenestes adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer m.v.)

Ministerium: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Journalnummer: Udlændinge- og Integrationsmin., j.nr. 2016-10236

Fremsat den 29. marts 2017 af udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Politiets Efterretningstjenestes og Forsvarets Efterretningstjenestes adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer m.v.)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved lov nr. 249 af 20. marts 2017, foretages følgende ændringer:

1. Overalt i loven ændres »statsforvaltningen« til: »Statsforvaltningen«.

2. I *§ 45 a* indsættes som *stk. 4*:

»Stk. 4. Efterretningstjenesterne kan uden udlændingens samtykke elektronisk indhente oplysninger om en udlænding fra registre og systemer i Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Flygtningenævnet, Udlændingenævnet og Statsforvaltningen, jf. § 46 c, i det omfang indhentelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.«

3. I *§ 58 h, stk. 1,* indsættes efter »Udlændingestyrelsen«: », Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen«.

4. I *§ 58 h, stk. 2,* indsættes efter »Udlændingestyrelsen«: », Styrelsen for International Rekruttering og Integration eller Statsforvaltningen«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juni 2017.

§ 3

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

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning

2. Lovforslagets indhold

2.1 PET's og FE's adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer
.

2.1.1 Gældende ret
.

2.1.1.1 Udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger til PET og FE
.

2.1.1.1.1. Videregivelse af oplysninger på baggrund af fastsatte kriterier

2.1.1.1.2. Asylprocessen

2.1.1.1.3. Videregivelse i øvrigt

2.1.1.2 PET's og FE's tilvejebringelse og behandling af oplysninger
.

2.1.1.2.1. PET's behandling af indhentede oplysninger

2.1.1.2.2 FE's behandling af indhentede oplysninger

2.1.1.2.3. Forholdet til persondataloven

2.1.1.2.4. PET's og FE's elektroniske adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer

2.1.1.3 Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol
.

2.1.2 Ministeriets overvejelser
.

2.1.3 Den foreslåede ordning
.

2.2 Udlændingemyndighedernes adgang til konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 25
.

2.2.1 Gældende ret
.

2.2.2 Ministeriets overvejelser
.

2.2.3 Den foreslåede ordning
.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
9. Sammenfattende skema

1. Indledning

Regeringen (Lars Løkke Rasmussen II) indgik den 18. november 2016 en aftale med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om finansloven for 2017. Et element i aftalen var at styrke kontrol- og sikkerhedsindsatsen på udlændingeområdet bl.a. ved at give Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) elektronisk adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystemer.

Udlændingemyndighederne kan i dag uden udlændingens samtykke videregive oplysninger fra en sag efter udlændingeloven til efterretningstjenesterne, i det omfang videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver. PET og FE har således i dag mulighed for at få oplysningerne fra udlændingemyndighedernes registre og systemer. Imidlertid har PET kun begrænset elektronisk adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer, mens FE i dag ikke har en sådan elektronisk adgang.

En hurtig, direkte og elektronisk adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes registre og systemer vil give efterretningstjenesterne bedre muligheder for at udføre deres arbejde og således bidrage positivt til tjenesternes arbejde med bl.a. at sikre, at udlændinge, som må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, ikke får ret til at indrejse og opholde sig i Danmark, f.eks. via et visum eller ved en midlertidig eller varig opholdstilladelse.

I sin vurdering af terrortruslen mod Danmark af 7. februar 2017 har Center for Terroranalyse under PET fremhævet bl.a., at Islamisk Stat og andre militante islamistiske grupper fortsat kan søge at udnytte flygtninge- og migrationsruter til at sende personer til Europa med henblik på at begå terror. Det vurderes, at disse grupper gennem adgang til stjålne eller falske rejsedokumenter fortsat vil kunne anvende almindelige rejseruter, f.eks. via tredjelande. Herudover kan der blandt de flygtninge og migranter, som er ankommet til Europa og Danmark, være personer, der kan udgøre en terrortrussel, enten som følge af direkte forbindelse til militante islamistiske grupper i udlandet eller som følge af radikali-sering.

EU's grænsekontrolagentur, Frontex, har ligeledes ved flere lejligheder, herunder i agenturets Annual Risk Analysis 2016, udgivet i marts 2016, peget på, at det høje antal illegale migranter i Europa udgør en sikkerhedsrisiko.

Trusselsbilledet medfører et behov for at undersøge f.eks., hvem der kommer til landet ikke kun som asylansøgere, men også på baggrund af en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på f.eks. arbejde eller studier.

2. Lovforslagets indhold

Lovforslaget udgør den lovgivningsmæssige udmøntning af den del af den politiske aftale om at styrke kontrol- og sikkerhedsindsatsen på udlændingeområdet, som giver PET og FE elektronisk adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes registre og systemer.

Lovforslaget indeholder endvidere forslag om, at Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen kan forestå konsultationer med andre Schengenlandes myndigheder i medfør af Schengenkonventionens artikel 25.

Lovforslaget indeholder endelig forslag om en ensartet benævnelse af Statsforvaltningen.

2.1. PET's og FE's adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer

2.1.1. Gældende ret

2.1.1.1. Udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger til PET og FE

Efter udlændingelovens § 45 a, stk. 1, kan Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Flygtningenævnet, Udlændingenævnet og Statsforvaltningen, jf. § 46 c, uden udlændingens samtykke videregive oplysninger fra en sag efter udlændingeloven til efterretningstjenesterne, i det omfang videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

Efter udlændingelovens § 45 a, stk. 2, kan efterretningstjenesterne uden udlændingens samtykke videregive oplysninger om en udlænding til Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Flygtningenævnet, Udlændingenævnet og Statsforvaltningen, jf. § 46 c, i det omfang videregivelsen kan have betydning for disse myndigheders behandling af en sag efter denne lov.

Efter udlændingelovens § 45 a, stk. 3, kan efterretningstjenesterne uden udlændingens samtykke indbyrdes udveksle oplysninger som nævnt i stk. 1 og 2.

Bestemmelserne blev indsat i udlændingeloven som et samlet nyt kapitel 7 a ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. - opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) (Antiterrorpakke I). Loven var en forenkling af udlændingemyndighedernes adgang til at videregive oplysninger fra udlændingesager uden samtykke fra den pågældende udlænding. Lovændringen styrkede indsatsen for at bekæmpe terrorisme markant gennem et intensiveret samarbejde i udlændingesager mellem udlændingemyndighederne, PET og FE.

Formålet var ifølge bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, side 757) at sikre, at PET og FE fik det bedst mulige grundlag for at vurdere, om der i Danmark befinder sig udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Herudover skulle bestemmelsen være med til at sikre udlændingemyndighederne det bedst mulige grundlag for deres afgørelser af, om flygtningekonventionens eller udlændingelovens udelukkelsesgrunde skal anvendes, ligesom bestemmelsen skulle styrke udlændingemyndighedernes grundlag for at træffe afgørelse om bl.a. inddragelse af opholdstilladelser, om udvisning og om nægtelse af visum.

Det fremgår af bemærkningerne til § 45 a, stk. 1, (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, side 780) at udlændingemyndighederne uden udlændingens samtykke og uden at foretage en konkret vurdering i den enkelte sag kan videregive samtlige sagsakter fra udlændingesager til PET og FE. Det omfatter sagsakter fra alle sager efter udlændingeloven, herunder bl.a. sager vedrørende ansøgning om

asyl eller om opholdstilladelse i medfør af reglerne om familiesammenføring, sager vedrørende ansøgning om visum til Danmark, sager om inddragelse af opholdstilladelser og sager om udvisning. Bestemmelsen giver således mulighed for, at efterretningstjenesterne kan få et generelt indblik i en eller flere grupper af sager, f.eks. samtlige sager vedrørende bestemte nationaliteter eller grupper af sager inden for disse nationaliteter, med henblik på at kunne varetage deres opgaver vedrørende statens sikkerhed og med at forebygge og modvirke navnlig de i straffelovens kapitel 12 og 13 omhandlede forbrydelser, herunder terrorisme og spionage.

Det følger desuden af bemærkningerne til § 45 a, stk. 1, (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, side 780-781) at udlændingemyndighederne i de sager, hvor de foreliggende oplysninger tyder på, at sagen i øvrigt kan have en efterretnings- eller sikkerhedsmæssig interesse, skal videregive disse oplysninger til PET og FE, og at udlændingemyndighederne endvidere skal videregive oplysninger fra udlændingesager til PET og FE på baggrund af konkrete anmodninger herom.

Bestemmelserne i udlændingelovens § 45 a indebærer en fravigelse af de almindelige regler for forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger, herunder persondataloven og forvaltningsloven.

Det fremgår således af bemærkningerne (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg A, side 779-780), at oplysninger mellem udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden forud tidligere udvekslede på grundlag af reglerne i forvaltningsloven, særligt § 28, stk. 2, nr. 3, og persondataloven, særligt §§ 7 og 8, og at det foreslåede kapitel 7 a fraviger disse bestemmelser ved, at der foreslås indført adgang til uden udlændingens samtykke og uden, at der foretages en konkret vurdering af hver enkelt oplysning for sig, at videregive personfølsomme oplysninger fra en forvaltningsmyndighed til en anden forvaltningsmyndighed.

Med kriteriet "kan have betydning" i § 45 a, stk. 1, forstås et generelt relevanskriterium, der indebærer, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenestens varetagelse af deres sikkerhedsmæssige opgaver.

2.1.1.1.1. Videregivelse af oplysninger på baggrund af fastsatte kriterier

På baggrund af kriterier udstukket af efterretningstjenesterne videregiver udlændingemyndighederne i dag efter udlændingelovens § 45 a, stk. 1, oplysninger til PET og FE om sager, der kan have betydning for tjenesternes sikkerhedsmæssige opgavevaretagelse. Kriterierne vurderes og justeres løbende efter drøftelse med udlændingemyndighederne. Kriterierne er klassificerede.

PET og FE kan endvidere anmode om at blive hørt i konkrete sager, som ikke er omfattet af de pågældende kriterier.

Bestemmelsen gælder alle udlændingemyndigheder, men har i praksis størst betydning for de udlændingemyndigheder, der behandler sager i første instans, herunder Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen.

På familiesammenføringsområdet m.v. sender Udlændingestyrelsen sager efter udlændingelovens § 9, § 9 c, stk. 1, § 9 c, stk. 5, §§ 9 d og 9 f til høring hos efterretningstjenesterne efter de fastsatte kriterier. Fra sagerne fremsendes ansøgningsskemaet, fødselsattest, evt. vielsesdokument, uddannelses- og eksamensdokumenter samt andre attester udstedt af hjemlandets myndigheder. Fører høringen til, at en af efterretningstjenesterne finder, at den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, forelægges sagen for justitsministeren. Justitsministeren vurderer herefter, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1. Justitsministerens vurdering

herom oversendes til udlændingemyndighederne, der lægger vurderingen til grund ved afgørelse af, om udlændingen kan gives opholdstilladelse.

Ved høringer i sager på familiesammenføringsområdet m.v. fastsættes en høringsfrist på 14 dage. Før udløbet af høringsfristen må der ikke træffes afgørelse i sagen.

På visumområdet er efterretningstjenesterne allerede i et vist omfang involverede i visumsagsbehandlingen i den forstand, at de inddrages i forbindelse med såkaldte Schengenkonsultationer. Statsborgere fra visse visumpligtige tredjelande eller kategorier af statsborgere skal herefter i forudgående konsultation hos ét eller flere Schengenlande, inden der kan udstedes et visum. I det omfang, en ansøger er omfattet af denne konsultationsprocedure, har PET mulighed for at komme med indvendinger mod, at der gives visum til ansøgeren.

Europa-Kommissionen udarbejder på baggrund af Schengenlandenes indberetninger listen over, hvem der skal i konsultation hos de forskellige Schengenlande. En tilrettet offentlig udgave af listen er optaget som bilag 16 til visumhåndbogen.

Herudover har Danmark en national konsultationsliste over statsborgere eller kategorier af personer fra visse lande, som skal i konsultation hos efterretningstjenesterne, når ansøgningen indgives til en dansk repræsentation eller (i visse tilfælde) et andet Schengenland, som repræsenterer Danmark ved visumudstedelse. Denne liste er udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med efterretningstjenesterne.

I særlige tilfælde kan der udstedes et visum, der er territorialt begrænset til Danmark (VLTV), herunder hvis der foreligger hastende årsager, og resultatet af Schengenkonsultationen derfor ikke kan afventes. Udlændingestyrelsens visumkontor hører PET i sager, hvor pågældende er omfattet af konsultationsproceduren.

PET kan inddrage FE ved behandlingen af høringen.

Medarbejderne i Udlændingestyrelsens visumkontor har modtaget undervisning af PET for at skærpe opmærksomheden på udlændinge, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko, ligesom Visumkontoret har fået tildelt en særlig kontaktperson hos PET som led i samarbejdet mellem udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne. Samarbejdet indebærer bl.a., at Udlændingestyrelsen af egen drift hører PET, hvis der i en visumsag foreligger oplysninger, der indikerer, at en visumansøger kunne udgøre en fare for statens eller de øvrige Schengenlandes sikkerhed.

For så vidt angår ansøgninger om opholdstilladelse på baggrund af studie eller arbejde m.v. sender Styrelsen for International Rekruttering og Integration sager efter udlændingelovens §§ 9 a, 9 i-9 n og 9 p til høring hos efterretningstjenesterne efter de fastsatte kriterier. Fra sagerne fremsendes ansøgningsskemaet, kopi af pas/rejsedokument, uddannelses- og eksamensdokumenter, evt. vielsesdokument samt andre attester udstedt af hjemlandets myndigheder. Fører høringen til, at en af efterretningstjenesterne finder, at den pågældende udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, forelægges sagen for justitsministeren. Justitsministeren vurderer herefter, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1. Justitsministerens vurdering herom oversendes til udlændingemyndighederne, der lægger vurderingen til grund ved afgørelsen af, om udlændingen kan gives opholdstilladelse.

Ved høringer i erhvervs- og studiesager fastsættes en høringsfrist på 5 dage. Før udløbet af høringsfristen må der ikke træffes afgørelse i sagen.

PET har ligeledes undervist medarbejdere i Styrelsen for International Rekruttering og Integration med henblik på identifikation af personer, som kan udgøre en sikkerhedsrisiko. Sagsbehandlerne har løbende

fokus på sikkerhedsrisici og eventuelle sammenhænge mellem nationalitet, studieretning og konkrete ansættelser inden for områder, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko.

Statsforvaltningen behandler sager om ophold på baggrund af EU-opholdsbekendtgørelsen. Ved modtagelse af en ansøgning om EU-registreringsbevis eller EU-opholdskort påser Statsforvaltningen om sagen efter de fastsatte kriterier skal sendes til høring hos efterretningstjenesterne.

Ved høringer i sager om EU-registreringsbevis eller EU-opholdskort fastsættes en høringsfrist på 14 dage. Før udløbet af høringsfristen må der ikke træffes afgørelse i sagen.

2.1.1.1.2. Asylprocessen

Politiet på det sted, hvor en udlænding ansøger om asyl (en politikreds eller Udlændingecenter Nordsjælland (UCN)), foretager den helt indledende registrering af udlændingens navn, fødedata og nationalitet. I den forbindelse visiteres udlændingen, og eventuel bagage ransages. Endvidere optages der fingeraftryk og foto. Udlændingen kontrolleres på baggrund af de foreliggende identitetsoplysninger i relevante databaser (Det Centrale Kriminalregister, Eurodac, Schengeninformationssystemet (SIS II), Visuminformationssystemet (VIS) og Interpol). Hvis politiet i forbindelse med denne sagsbehandling får mistanke om, at udlændingen kan have tilknytning til ekstremistiske organisationer eller terror-organisationer, underrettes PET herom.

Asylansøgeren indkaldes herefter til en såkaldt oplysnings- og motivsamtale hos Udlændingestyrelsen. Samtalens formål er at fastlægge asylansøgerens identitet, rejserute og asylmotiv.

Asylansøgeren har pligt til at give de relevante oplysninger, men derudover stiller Udlændingestyrelsen også en række spørgsmål under samtalen for at være sikker på, at ansøgeren er den person og kommer fra det område, som han eller hun oplyser. Spørgsmålene kan vedrøre forskellige forhold om politik, geografi og dagligdagen, som en person fra det pågældende område i almindelighed bør have kendskab til, herunder hvilke provinser der er i det pågældende land, hvilke vartegn, der ligger i den pågældende by, f.eks. kirker, moskeer, templer, fortidsminder m.v., hvilke aviser der er mest læst i området, og hvilke sportsklubber der er mest populære. Spørgsmålene opdateres og ændres løbende.

Endvidere er der mulighed for at indhente oplysninger fra asylansøgeres mobiltelefoner, hvor det skønnes relevant, f.eks. fordi den pågældende identitet er uafklaret, eller hvor ansøgerens oplysninger giver anledning til at anmode om samtykke til at hente oplysninger fra mobiltelefonen.

Udlændingestyrelsen er herudover i besiddelse af omfattende oplysninger om forholdene i asylansøgernes hjemlande, herunder om tilstedeværelsen af ekstremistiske organisationer eller terrororganisationer.

I sager, hvor det er relevant, søger Udlændingestyrelsen at afdække ansøgerens eventuelle tilknytning til ekstremistiske organisationer eller terrororganisationer.

PET og FE har allerede betydelig fokus på de sikkerhedsmæssige aspekter af flygtningesituationen, herunder risikoen for at der kan være personer med sympati for militant islamisme blandt flygtningene og migranterne.

Med henblik på at styrke grundlaget for at få eventuelle oplysninger af sikkerheds- og efterretningsmæssig interesse frem i forbindelse med asylsagsbehandlingen har der desuden siden januar 2016 været tilknyttet en medarbejder (forbindelsesofficer) fra PET til Udlændingestyrelsens asylafdeling. Forbindelsesofficeren bistår sagsbehandleren i forbindelse med relevante asylsager, herunder i forbindelse med asylsamtalen, og til den løbende opkvalificering af Udlændingestyrelsens medarbejdere. Formålet med samarbejdet er især at skærpe opmærksomheden om udlændinge, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko.

Desuden er opkvalificering af relevante grupper af medarbejdere inden for asylsystemet blevet opprioriteret. Undervisningen, som varetages af PET i samarbejde med Udlændingestyrelsen, er navnlig rettet mod de medarbejdere, der gennemfører asylsamtaler hos Udlændingestyrelsen, og de medarbejdere i indkvarteringssystemet, som er i kontakt med asylansøgere i den indledende fase. Undervisningen har bl.a. omhandlet identifikation af personer, som kan udgøre en sikkerhedsrisiko, herunder ved videreudvikling af spørgeteknik og -temaer med opmærksomhed på sikkerhedsrisici særligt under samtalerne i asylsager.

På asylområdet sendes asylsager efter visse nærmere fastsatte kriterier i høring hos efterretningstjenesterne inden vedkommende meddeles opholdstilladelse. Kriterierne vurderes og justeres løbende efter drøftelse med Udlændingestyrelsen. Kriterierne er klassificerede.

PET og FE kan endvidere anmode om at blive hørt i konkrete sager, som ikke er omfattet af de pågældende kriterier.

Ved forelæggelse for efterretningstjenesterne fremsendes et skema forsynet med udlændingenummer/person-id og den pågældendes navn samt sagskategori og nationalitet. Derudover fremsendes akterne på sagen, herunder samtalereferater, breve, dokumenter m.v.

I løbet af høringsfristen på 14 dage fra brevdato vil Udlændingestyrelsen ikke meddele opholdstilladelse til den pågældende, men der kan meddeles afslag på asyl.

Såfremt efterretningstjenesterne finder, at en høring giver anledning til yderligere undersøgelser, kan efterretningstjenesterne anmode Udlændingestyrelsen om en yderligere frist.

Finder efterretningstjenesterne, at der foreligger oplysninger, som indikerer, at den pågældende udlænding udgør en fare for statens sikkerhed, forelægges sagen for justitsministeren. Justitsministeren vurderer herefter, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1. Justitsministerens vurdering herom oversendes til udlændingemyndighederne, der lægger vurderingen til grund ved afgørelsen af, om udlændingen kan gives opholdstilladelse. Reagerer efterretningstjenesterne derimod ikke på høringen, vil asylsagen kunne afgøres på det foreliggende grundlag.

2.1.1.1.3. Videregivelse i øvrigt

Udlændingemyndighederne videregiver endvidere oplysninger til efterretningstjenesterne, hvis der under myndighedernes sagsbehandling fremkommer oplysninger, som vurderes at have en efterretnings- eller sikkerhedsmæssig interesse. Dette er forudsat i bemærkningerne til udlændingelovens § 45 a, stk. 1, jf. ovenfor pkt. 2.1.1.1.

Flygtningenævnet, Udlændingenævnet og Udlændinge- og Integrationsministeriet videregiver også oplysninger, der f.eks. fremkommer i forbindelse med klager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration, til efterretningstjenesterne i det omfang, dette vurderes at have efterretnings- eller sikkerhedsmæssig interesse.

2.1.1.2. PET's og FE's tilvejebringelse og behandling af oplysninger

Reguleringen af PET's og FE's virksomhed fremgår i dag af selvstændige love (PET-loven og FE-loven), der bl.a. nærmere regulerer PET's og FE's opgaver, tilvejebringelse af oplysninger, behandling og videregivelse af oplysninger og om tilsyn med efterretningstjenesterne, jf. nedenfor pkt. 2.1.1.2.1. og 2.1.1.2.2.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til PET-loven, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 161 som fremsat, side 16 og af bemærkningerne til FE-loven jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 163 som fremsat, side 13, at PET's og FE's opgaver på udlændinge- og indfødsretsområdet, som er nærmere reguleret i udlændingelovgivningen, ikke reguleres af PET-loven og FE-loven.

PET-loven og FE-loven omfatter således ikke den særlige ordning efter udlændingelovens § 45 a om udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger fra en sag efter udlændingeloven til PET og FE, tjenesternes videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne og tjenesternes indbyrdes udveksling af oplysninger. For så vidt angår efterretningstjenesternes øvrige behandling af oplysningerne finder bestemmelserne i PET-lovens §§ 7–11 og FE-lovens §§ 4-8 (vedrørende i Danmark hjemmehørende personer) anvendelse, jf. nedenfor pkt. 2.1.1.2.1. og 2.1.1.2.2.

2.1.1.2.1. PET's behandling af indhentede oplysninger

Reglerne om PET's behandling af oplysninger findes i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), jf. lovbekendtgørelse nr. 231 af 7. marts 2017 (PET-loven), §§ 7-10. Henvisningen i bestemmelserne til persondatalovens §§ 3 og 5 indebærer, at behandlingen af personoplysninger skal ske efter de samme grundlæggende principper for databehandling, som gælder for andre offentlige myndigheder, jf. nedenfor pkt. 2.1.1.2.3.

PET kan, jf. PET-lovens § 7, stk. 2, behandle enhver person-oplysning, hvis behandlingen sker med samtykke, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller hvis behandlingen er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver. Kriteriet "må antages at have betydning" betyder, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PET's varetagelse af disse opgaver (et konkret relevanskriterium), hvilket vil sige, at vurderingen skal baseres på objektive holdepunkter, og det må ikke fremstå som en fjern mulighed, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. bemærkningerne til PET-lovens § 4, stk. 1, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 161 som fremsat, side 58. I nødvendighedsbetingelsen ligger et krav om, at PET efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver.

PET skal, jf. PET-lovens § 9, stk. 1, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, slette oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning rettet mod sådanne personer, når der ikke i forbindelse med undersøgelsen eller efterforskningen er tilvejebragt nye oplysninger inden for de seneste 15 år. Sletning af oplysninger kan, jf. PET-lovens § 9, stk. 2, undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af PET's opgaver gør det nødvendigt.

Der henvises i øvrigt til PET's forpligtelse til sletning af oplysninger, jf. nedenfor pkt. 2.1.1.2.3.

Nærmere regler om PET's behandling af oplysninger findes i bekendtgørelse nr. 763 af 20. juni 2014 om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v., som ændret ved bekendtgørelse nr. 1455 af 1. december 2016.

2.1.1.2.2. FE's behandling af indhentede oplysninger

Reglerne om FE's behandling af oplysninger findes i lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), jf. lovbekendtgørelse nr. 1 af 4. januar 2016 (FE-loven), §§ 4-8. Henvisningen i bestemmelserne til persondatalovens §§ 3 og 5 indebærer, at behandlingen af personoplysninger skal ske efter de samme grundlæggende principper for databehandling, som gælder for andre offentlige myndigheder, jf. nedenfor pkt. 2.1.1.2.3.

FE kan, jf. FE-lovens § 4, stk. 2, behandle enhver person-oplysning vedrørende en i Danmark hjemmehørende fysisk person, hvis behandlingen sker med samtykke, hvis behandlingen må antages at have

betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver efter lovens § 1, stk. 1 og 4, eller hvis behandlingen er nødvendig for varetagelsen af tjenestens opgaver efter lovens § 1, stk. 2. Kriteriet "må antages at have betydning" betyder, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som FE ønsker at behandle, vil have betydning for FE's varetagelse af tjenestens opgaver efter lovens § 1, stk. 1 og 4, jf. bemærkningerne til FE-lovens § 4, stk. 2, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 163 som fremsat, side 45. I nødvendighedsbetingelsen ligger et krav om, at FE efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver.

Begrebet "i Danmark hjemmehørende fysiske personer" omfatter danske statsborgere, nordiske statsborgere og andre udlændinge med ret til ophold i Danmark, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregistret, samt asylansøgere med (kendt) ophold i Danmark i mere end 6 måneder, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 163 som fremsat, side 43.

FE skal, jf. FE-lovens § 6, stk. 1, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, slette oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i FE's virksomhed efter § 1, stk. 1, når der ikke er tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrører samme sag, inden for de seneste 15 år. Rådata skal, jf. FE-lovens § 6, stk. 2, slettes 15 år fra indhentningstidspunktet. Sletning af oplysninger kan, jf. FE-lovens § 6, stk. 3, undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af FE's opgaver efter § 1, stk. 1, gør det nødvendigt.

2.1.1.2.3. Forholdet til persondataloven

Det følger af persondatalovens § 2, stk. 11, at loven ikke gælder for behandlinger, der udføres for PET og FE.

Det følger dog af PET-lovens § 7, stk. 1, og FE-lovens § 4, stk. 1, at PET's og FE's behandling af personoplysninger er omfattet af de grundlæggende principper i persondatalovens § 5. PET og FE er således i forbindelse med behandlingen af personoplysninger underlagt krav om bl.a. saglighed, formålsbestemthed og proportionalitet. FE-lovens § 4, stk. 1, om behandling af personoplysninger finder alene anvendelse for i Danmark hjemmehørende fysiske personer, jf. ovenfor pkt. 2.2.2.

Persondatalovens § 5 indebærer, at indhentede personoplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 5.

Rækkevidden af PET's forpligtelser til at slette lovligt tilvejebragte oplysninger, er nærmere afklaret ved lov nr. 1727 af 27. december 2016 om ændring af PET-loven (Ændring af PET's opgaver i forhold til den alvorligste organiserede kriminalitet og PET's forpligtelse til sletning af oplysninger), der trådte i kraft den 1. marts 2017.

Med lovændringen indsattes i PET-loven en ny § 9 a. Det fastsættes i § 9 a, stk. 1, at når PET i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på, at sager eller dokumenter m.v. ikke længere opfylder PET-lovens behandlingskriterier, skal disse slettes, uanset om de relevante slettefrister er udløbet, men at PET ikke herudover er forpligtet til løbende af egen drift at gennemgå tjenestens sager og dokumenter m.v. med henblik på at overveje sletning. Det fastsættes endvidere i § 9 a, stk. 2, at PET som udgangspunkt uanset bestemmelserne i PET-lovens §§ 7-9 ikke er forpligtet til at slette oplysninger, der ikke opfylder betingelserne i § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2, hvis oplysningerne indgår i dokumenter m.v., som i øvrigt opfylder betingelserne i § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2. Endelig bemyndiges justitsministeren i § 9 a, stk. 3, til at fastsætte regler om, at PET i nærmere fastsatte tilfælde skal slette oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovens bestemmelser.

Med lovændringen fastsættes dog samtidig som ny § 13, stk. 2, at såfremt Tilsynet med Efterretningstjenesterne i forbindelse med en undersøgelse efter § 13, stk. 1, (den såkaldte indirekte indsigtsordning, jf. nedenfor pkt. 2.1.1.3.) konstaterer, at PET behandler oplysninger, som ikke længere opfylder betingelserne i PET-lovens § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2, skal disse oplysninger slettes uanset den førnævnte § 9 a, stk. 2.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2016-17, A, L 71 som fremsat, side 3, at ændringerne skaber klarhed over PET's forpligtelser og efter regeringens opfattelse er udtryk for den rette balance mellem på den ene side hensynet til, at der ikke i unødigt omfang behandles oplysninger om personer, som ikke er nødvendige for varetagelsen af PET's opgaver, og på den anden side, at PET's operative ressourcer anvendes til PET's kerneopgaver, herunder med at forebygge og bekæmpe terrorisme m.v., frem for på administrativt arbejde i forbindelse med gennemgang af sager og dokumenter m.v. med henblik på løbende at overveje sletning.

Det bemærkes, at forsvarsministeren den 24. februar 2017 har fremsat lovforslag nr. L 146 om ændring af FE-loven og toldloven (FE's adgang til oplysninger om flypassagerer og ændring af FE's forpligtelse til sletning af oplysninger) for Folketinget. Lovforslaget, der blev 1. behandlet den 2. marts 2017, indeholder bl.a. forslag om tilsvarende ændringer af FE-loven om FE's forpligtelse til sletning af oplysninger, som er vedtaget for så vidt angår PET-loven.

Endvidere vil de overordnede rammer for sikkerheden i forbindelse med behandling af personoplysninger gælde for PET's og FE's behandling af personoplysninger, jf. persondatalovens kapitel 11 (§§ 41 og 42). Dette indebærer, at udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne i forbindelse med behandlingen af personoplysninger skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven, jf. persondatalovens § 41, stk. 3.

I den forbindelse vil PET, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, skulle iagttage de nærmere regler, der i medfør persondatalovens § 41, stk. 5, er fastsat om de nævnte sikkerhedsforanstaltninger, og som gælder for behandling af personoplysninger for den offentlige forvaltning. Justitsministeren har i medfør af persondatalovens § 41, stk. 5, udstedt bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, der senere er ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001. Der er imidlertid intet til hinder for, at PET fastsætter et højere beskyttelsesniveau, end hvad der følger af disse regler.

Bemyndigelsen i persondatalovens § 41, stk. 5, er ikke sat i kraft for FE, jf. FE-lovens § 4, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 163 som fremsat, side 44), at FE varetager funktionen som national sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område og i den henseende bl.a. har til opgave at fastsætte regler som omtalt i persondatalovens § 41, stk. 3.

2.1.1.2.4. PET's og FE's elektroniske adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer

PET har i dag begrænset elektronisk adgang til oplysninger om udlændinge i udlændingemyndighedernes registre og systemer via Udlændingeinformationsportalen (UIP), jf. udlændingelovens § 44 a, stk. 2. UIP udstiller strukturerede data fra udlændingemyndighedernes systemer og registre. Det drejer sig om det nuværende sagsbehandlingssystem EstherH, det tidligere anvendte sagsbehandlingssystem UR (Udlændingeregistret) og systemet til administration af indkvartering og udbetaling af ydelser til asylansøgere (IBS), samt Den Centrale Adresseregisterløsning for udlændinge (Carl2). Adgangen giver mulighed for søgninger og opslag på konkrete udlændinge med adgang til personoplysninger og oplysninger om

ophold, indkvartering og modtagelse af ydelser her i landet. Der er en række oplysninger i systemerne, herunder oplysninger i fritekstfelter og i indscannede bilag, der ikke vises i UIP.

Efter udlændingelovens § 2 a, stk. 7, gælder Rådets afgørelse nr. 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger her i landet.

I Danmark er Rigspolitiet i medfør af rådsafgørelsen udpeget som den myndighed, der har ansvaret for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger, jf. EU-Tidende af 14. august 2013, C 236, side 12.

PET, der organisatorisk er en del af Rigspolitiet, har herigennem adgang til søgning i VIS gennem Udenrigsministeriets visumsystem (UM-VIS).

FE har i dag ikke elektronisk adgang til udlændingemyndighedernes systemer og registre.

2.1.1.3. Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol

Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører som særligt uafhængigt kontrolorgan tilsyn med, at PET og FE behandler oplysninger om fysiske og juridiske personer i overensstemmelse med PET- og FE-lovgivningen, jf. PET-lovens § 18 og FE-lovens § 15. For FE's vedkommende omfatter tilsynets kompetence efter FE-lovens § 15 alene i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer.

Tilsynet påser efter klage eller af egen drift, at PET og FE behandler oplysninger i overensstemmelse med loven. Enhver, som er beskyttet efter reglerne om behandling af oplysninger, kan klage til tilsynet. Det tilkommer imidlertid tilsynet at afgøre, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Tilsynet påser bl.a., om tjenesterne overholder reglerne om tilvejebringelse af oplysninger, herunder om indsamling og indhentning, intern behandling af oplysninger, herunder om frister for sletning af oplysninger, videregivelse af oplys-ninger, herunder tjenesterne imellem samt til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, og forbud mod at behandle oplysninger om personer alene på baggrund af lovlig politisk virksomhed. Tilsynets tilsynsrolle svarer i udgangspunktet til den rolle, som Datatilsynet i medfør af persondataloven har i forhold til andre offentlige myndigheder.

En fysisk eller juridisk person kan efter PET-lovens § 13 anmode tilsynet om at undersøge, om PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet og giver herefter den pågældende meddelelse herom (den såkaldte indirekte indsigtsordning). Tilsvarende gælder efter FE-lovens § 10 for en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person.

Tilsynet kan hos PET og FE, jf. PET-lovens § 20 og FE-lovens § 17, kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed, og tilsynet har til enhver tid adgang til alle lokaler, hvorfra der er adgang til de oplysninger som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler anvendes. Tilsynet kan endvidere afkræve efterretningstjenesterne skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed.

2.1.2. Ministeriets overvejelser

Udlændingemyndighederne kan i dag uden udlændingens samtykke videregive oplysninger fra en sag efter udlændingeloven til efterretningstjenesterne, i det omfang videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver. PET og FE har således i dag mulighed for at få oplysninger fra udlændingemyndighedernes registre og systemer. Imidlertid har PET

kun begrænset elektronisk adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer, som i et vist omfang kan danne grundlag for generel monitorering og identificering af mønstre m.v. af betydning for bekæmpelse af terrorisme og ekstremisme og dermed understøtte efterretningstjenesternes arbejde. FE har i dag ikke elektronisk adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer.

Hvis efterretningstjenesterne – f.eks. på baggrund af en modtaget høring, egne oplysninger eller oplysninger fra andre myndigheder – har behov for at afklare, om udlændingemyndighederne er i besiddelse af øvrige oplysninger om en udlænding, der kan have betydning for tjenesternes virksomhed, vil tjenesterne i dag skulle rette henvendelse til den eller de pågældende myndigheder for at rekvirere dette materiale. Udlændingemyndighederne vil herefter skulle fremsøge og videregive eventuelle oplysninger.

Efter omstændighederne kan det imidlertid være nødvendigt for PET at indhente oplysninger meget hurtigt og på alle tider af døgnet. Dette – set i sammenhæng med hensynet til statens sikkerhed og den aktuelle trusselsvurdering – betyder, at de nuværende procedurer og sagsgange ikke er tilstrækkeligt smidige og effektive.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er af afgørende betydning for PET's forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed befinder sig i Danmark. Hvis PET modtager efterretninger af denne karakter – f.eks. fra en udenlandsk samarbejdspartner eller i forbindelse med overvågning af mistænkte personer her i landet – vil det typisk være helt centralt, at tjenesten kan følge op på sådanne oplysninger straks.

For FE gælder det endvidere, at de nuværende procedurer og sagsgange ikke er tilstrækkeligt smidige og effektive i forbindelse med tjenestens varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver vedrørende bl.a. sager om ansøgning om asyl, opholdstilladelse og visum til Danmark.

Eftersom efterretningstjenesternes arbejde i vidt omfang er forebyggende, vil det være væsentligt, hvis PET og FE – gennem en hurtig, direkte og elektronisk adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer – får mulighed for at søge og indhente oplysninger om en udlænding, også selvom det er forbundet med usikkerhed, om den person, der undersøges, reelt udgør en fare for statens sikkerhed. Den forebyggende indsats er afhængig af, at tjenesterne har adgang til oplysninger om aktører, netværk, grupper og enkeltpersoner, som udgør en trussel. Efterretningsarbejde har ofte karakter af "at lægge et puslespil", hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for bl.a. det terrorforebyggende arbejde. En sådan hurtig, direkte og elektronisk adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes registre og systemer vil gøre efterretningstjenesternes forebyggende og PET's efterforskningsmæssige indsats mere effektiv.

Det bemærkes i den forbindelse, at udlændingemyndighederne allerede efter gældende regler, jf. ovenfor pkt. 2.1.1.1., skal videregive oplysninger til efterretningstjenesterne i sager, hvor de foreliggende oplysninger tyder på, at sagen kan have en efterretnings- eller sikkerhedsmæssig interesse, eller hvor PET eller FE konkret anmoder om oplysninger fra en udlændingesag.

Regeringen vil med lovforslaget sikre, at PET og FE får hurtig, direkte og elektronisk adgang til relevante oplysninger om udlændinge, som udlændingemyndighederne er i besiddelse af i sine registre og systemer, og som efter lovgivningen allerede i dag kan videregives til PET og FE i medfør af udlændingelovens § 45 a, stk. 1. Lovforslaget vil yderligere styrke efterretningstjenesternes mulighed for at følge og undersøge, om personer, der har opnået eller som søger ophold i Danmark, må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed. Derved gøres PET's og FE's forebyggende og PET's efterforskningsmæssige indsats mere effektiv.

2.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås at etablere en hurtig, direkte og elektronisk adgang for PET og FE til oplysninger om udlændinge i udlændingemyndighedernes registre og systemer, herunder også de oplysninger, der i dag kun kan gives adgang til ved videregivelse fra udlændingemyndighederne. Den foreslåede ordning skal således ses som et supplement til den nuværende ordning, hvorefter udlændingemyndighederne videregiver oplysninger på baggrund af fastsatte retningslinjer og af egen drift.

Med den nye ordning skabes en så administrativt smidig løsning som muligt, hvor PET og FE ikke vil være afhængige af, at udlændingemyndighederne skal fungere som mellemled for efterretningstjenesternes indhentning af oplysninger. Det kan som nævnt ovenfor efter omstændighederne være nødvendigt for PET at indhente oplysninger meget hurtigt og på alle tider af døgnet. Den foreslåede systemadgang vil fritage udlændingemyndighederne for det arbejde, der er forbundet med konkret at skulle fremsøge og videregive oplysninger til PET og FE. Samtidig vil det sikre, at PET og FE i alle tilfælde hurtigt kan få adgang til oplysninger. PET og FE vil ikke med ordningen kunne tilgå oplysninger til andre formål eller i andre sammenhænge end efter gældende ret.

PET og FE vil således i forbindelse med bl.a. de høringer, de modtager fra udlændingemyndighederne, hurtigt kunne afklare, om der i registrene og systemerne er yderligere oplysninger, som er relevante for PET's og FE's sagsbehandling, uden at sagsbehandlingen skal afvente fremsendelse af supplerende oplysninger. Det må derfor forventes, at den direkte adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes registre og systemer vil understøtte en effektiv opgaveløsning i både PET og FE.

Den foreslåede ordning efter § 45 a, stk. 4, vil indebære, at PET og FE kan indhente oplysninger efter et generelt relevanskriterium ("kan have betydning") svarende til, hvad der i dag gælder efter udlændingelovens § 45 a, stk. 1. Det vil sige, at tjenesterne som hidtil vil kunne indhente oplysninger i tilfælde, hvor det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesternes varetagelse af deres sikkerhedsmæssige opgaver.

Den foreslåede ordning indebærer således en tilsvarende fravigelse af de almindelige regler for forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger efter persondataloven og forvaltningsloven, som er forudsat med de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 45 a, stk. 1-3.

Med ordlyden "registre og systemer" set i forhold til finanslovsaftalens henvisning til "sagsbehandlingssystemer" præciseres PET's og FE's adgang til oplysninger om en udlænding i den form, de pågældende oplysninger foreligger. Med denne præcisering sikres endvidere, at bestemmelsen også finder anvendelse på udlændingemyndighedernes eventuelle fremtidige registre og systemer med oplysninger om udlændinge, uanset om disse har karakter af sagsbehandlingssystemer. Det afgørende er således ikke, hvordan udlændingemyndighedernes oplysninger er strukturerede og sammenkædede i de enkelte fagsystemer, men derimod udlændingemyndighedernes besiddelse af oplysningerne. Den endelige afgrænsning af, hvilke registre og systemer, der teknisk stilles til rådighed for PET og FE, vil blive fastlagt efter drøftelser mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet, PET og FE.

Adgangen til oplysningerne vil ske i en særlig database, der er afgrænset fra udlændingemyndighedernes registre og sagsbehandlingssystemer. Dette understøtter sikkerheden omkring adgang til de relevante data og mindsker belast-ningen på registrene og systemerne. PET og FE får med ord-ningen ikke adgang til at opdatere data i udlændingemyndighedernes registre og systemer.

Endvidere medfører modellen, at det ikke vil fremgå af udlændingemyndighedernes fagsystemer, såfremt PET eller FE har tilgået oplysninger og dokumenter. Hensigten er hermed også at sikre, at efterretningstjenesternes virksomhed ikke afsløres for uvedkommende.

Oplysningerne vil skulle opbevares og håndteres på forsvarlig måde og i overensstemmelse med reglerne i persondataloven, forvaltningsloven og PET-loven og FE-loven.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil kunne føre kontrol med PET's og FE's efterfølgende interne behandling af de indhentede oplysninger. For FE's vedkommende omfatter tilsynets kompetence alene i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

2.2. Udlændingemyndighedernes adgang til konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 25

2.2.1. Gældende ret

Udlændingestyrelsen forestår efter udlændingelovens § 58 h, stk. 1, konsultationer med myndighederne i et andet Schengenland i medfør af Schengenkonventionens artikel 25.

Finder Udlændingestyrelsen efter en sådan konsultation, at en udlænding, der er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS II), bør slettes som uønsket, sletter Rigspolitichefen den pågældende i SIS II, jf. udlændingelovens § 58 h, stk. 2.

Efter Schengenkonventionens artikel 25 skal et Schengenland, der påtænker at udstede opholdstilladelse til en ud-lænding, der er indberettet som uønsket i SIS II, konsultere det indberettende land og tage hensyn til dette lands interesser ved afgørelsen af, hvorvidt opholdstilladelse skal udstedes. Det følger endvidere af artikel 25, at det Schengenland, der har udstedt opholdstilladelse til en udlænding, der er indberettet som uønsket i SIS II, og det indberettende Schengenland skal konsultere hinanden med henblik på at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for at inddrage opholdstilladelsen.

Ordningen medfører, at en tredjelandsstatsborger ikke på en og samme tid kan være indberettet i SIS II som uønsket i Schengenområdet og have opholdstilladelse i et Schengenland.

2.2.2. Ministeriets overvejelser

Hvor Udlændingestyrelsen i dag har adgang til efter udlændingelovens § 58 h at forestå konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 25, er der ikke en tilsvarende adgang for Styrelsen for International Rekruttering og Integration, der træffer afgørelse om opholdstilladelse på baggrund af studie eller arbejde m.v., og for Statsforvaltningen, der udsteder EU-opholdskort til tredjelandsstatsborgere efter EU-opholdsbekendtgørelsen.

Dette betyder, at Udlændingestyrelsen i dag forestår konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 25 på vegne af Styrelsen for International Rekruttering og Statsforvaltningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at den nuværende procedure ikke er tilstrækkeligt smidig og effektiv, og at det vil være mere hensigtsmæssigt, at Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen får adgang til selv at forestå konsultationerne direkte med et andet Schengenland.

Tilsvarende bør Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen, når det på baggrund af en sådan konsultation findes, at en udlænding, der er indberettet som uønsket i SIS II, bør slettes som uønsket i SIS II, kunne anmode Rigspolitichefen om at slette indberetningen som uønsket i SIS II.

2.2.3. Den foreslåede ordning

Med den foreslåede ændring af § 58 h, stk. 1, gives Styrelsen for International Rekruttering og Integration

og Statsforvaltningen hjemmel til at foreståkonsultationer med myndighederne i et andet Schengenland i medfør af Schengenkonventionens artikel 25.

Forslaget vil lette sagsbehandlingen, idet konsultationen vil foregå direkte uden Udlændingestyrelsen som bindeled, og den foreslåede ændring vil således samlet betyde en kortere sagsbehandlingstid og et mindre ressourceforbrug hos myndighederne.

Med den foreslåede ændring af § 58 h, stk. 2, ændres bestemmelsen, således at Rigspolitichefen vil skulle slette en udlænding i SIS II, også når Styrelsen for International Rekruttering Integration eller Statsforvaltningen efter konsultation med myndighederne i et andet Schengenland finder, at udlændingen bør slettes som uønsket i SIS II.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3 og 4.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget medfører udgifter som følge af Udlændinge- og Integrationsministeriets etablering og vedligeholdelse af efterretningstjenesternes systemadgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer.

Der er afsat 6 mio. kr. i 2017 samt 1 mio. kr. årligt i 2018-2020 til initiativet. De økonomiske konsekvenser er indarbejdet i Finansloven for 2017.

Lovforslaget har i øvrigt ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen erhvervsøkonomiske konsekvenser.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

Det bemærkes i den forbindelse, at Europa-Parlamentet 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 (databeskyttelsesdirektivet), der ligger til grund for persondataloven, bl.a. ikke gælder for behandling af oplysninger vedrørende den offentlige sikkerhed, forsvar og statens sikkerhed, jf. direktivets artikel 3, stk. 2, pkt. 1.

8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 1. februar 2017 til den 1. marts 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureauforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Universiteter, Datatilsynet, Den Danske Dommerfor-

ening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Kriminalpræventive Råd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Fredsfonden, Folkehøjskolernes forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater,

Færøernes Landsstyre, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen LO, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Statsforvaltningen, Sø- og Handelsretten, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Repræsentation for Northern Europe, Ægteskab Uden Grænser og 3 F.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	6 mio. kr. i 2017 og 1 mio. kr. årligt i 2018-2020 er indarbejdet på Finansloven for 2017.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Med bestemmelsen foreslås det, at Statsforvaltningen benævnes ensartet i hele udlændingeloven.

Til nr. 2

Efter udlændingelovens § 45 a, stk. 1 kan udlændingemyndighederne uden udlændingens samtykke videregive oplysninger fra en sag til efterretningstjenesterne, i det omfang videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver. PET og FE har således i dag mulighed for at få oplysningerne fra udlændingemyndighedernes registre og systemer. Imidlertid har PET kun begrænset elektronisk adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer, mens FE i dag ikke har en sådan elektronisk adgang.

Med den foreslåede *§ 45 a, stk. 4*, foreslås det, at PET og FE gives hurtig, direkte og elektronisk adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes registre og systemer, i det omfang indhentelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

Det fremgår af bemærkningerne til udlændingelovens § 45 a, stk. 1, at udlændingemyndighederne uden udlændingens samtykke og uden at foretage en konkret vurdering i den enkelte sag kan videregive samtlige sagsakter fra udlændingesager til PET og FE. Det omfatter sagsakter fra alle sager efter udlændingeloven, herunder bl.a. sager vedrørende ansøgning om asyl eller om opholdstilladelse i medfør af reglerne om familiesammenføring, sager vedrørende ansøgning om visum til Danmark, sager om inddragelse af opholdstilladelser og sager om udvisning. Bestemmelsen giver således mulighed for, at efterretningstjenesterne kan få et generelt indblik i en eller flere grupper af sager, f.eks. samtlige sager vedrørende bestemte nationaliteter eller grupper af sager inden for disse nationaliteter, med henblik på at kunne varetage deres opgaver vedrørende statens sikkerhed og med at forebygge og modvirke navnlig de i straffelovens kapitel 12 og 13 omhandlede forbrydelser, herunder terrorisme og spionage.

Det fremgår videre af bemærkningerne til § 45 a, stk. 1, at udlændingemyndighederne i de sager, hvor de foreliggende oplysninger tyder på, at sagen i øvrigt kan have en efterretnings- eller sikkerhedsmæssig interesse, skal videregive disse oplysninger til PET og FE, og at udlændingemyndighederne endvidere skal videregive oplysninger fra udlændingesager til PET og FE på baggrund af konkrete anmodninger herom.

Den foreslåede ordning efter § 45 a, stk. 4, vil indebære, at PET og FE kan indhente oplysninger efter et generelt relevanskriterium (”kan have betydning”) svarende til, hvad der i dag gælder efter udlændingelovens § 45 a, stk. 1. Det vil sige, at tjenesterne som hidtil vil kunne indhente oplysninger i tilfælde, hvor det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesternes varetagelse af deres sikkerhedsmæssige opgaver.

Den foreslåede ordning indebærer således en tilsvarende fravigelse af de almindelige regler for forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger efter persondataloven og forvaltningsloven, som er forudsat med de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 45 a, stk. 1-3.

Bestemmelsen skal bidrage til – gennem en hurtig, direkte og elektronisk adgang til oplysningerne i udlændingemyndighedernes registre og systemer – at gøre PET’s og FE’s forebyggende og PET’s efterforskningsmæssige indsats mere effektiv. Etablering af adgang til registrene og systemerne vil bidrage til efterretningstjenesternes arbejde med bl.a. at sikre, at udlændinge, som må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, ikke får ret til at opholde sig i Danmark, eksempelvis via et visum eller ved en midlertidig eller varig opholdstilladelse.

Formålet med bestemmelsen er at etablere en hurtig, direkte og elektronisk adgang for PET og FE til alle oplysninger om udlændinge i udlændingemyndighedernes registre og systemer, herunder også de oplysninger, der i dag kun kan gives adgang til ved videregivelse fra udlændingemyndighederne. Ordningen skal skabe en løsning, der er så administrativ smidig som mulig, hvor PET og FE ikke vil være afhængige af, at udlændingemyndighederne skal fungere som mellemled for efterretningstjenesternes indhentning af oplysninger. Samtidig vil det sikre, at PET og FE i alle tilfælde hurtigt kan få adgang til oplysninger. PET og FE vil ikke med ordningen kunne tilgå oplysninger til andre formål eller i andre sammenhænge end efter gældende ret.

Med ordlyden ”registre og systemer” set i forhold til finanslovsaftalens henvisning til ”sagsbehandlingssystemer” præciseres PET’s og FE’s adgang til og søgning i oplysninger om en udlænding i den form, de pågældende oplysninger foreligger. Med denne præcisering sikres endvidere, at bestemmelsen også finder anvendelse på udlændingemyndighedernes eventuelle fremtidige registre og systemer med oplysninger om udlændinge, uanset om disse har karakter af sagsbehandlingssystemer. Det afgørende er således ikke, hvordan udlændingemyndighedernes oplysninger er strukturerede og sammenkædede i de enkelte fagsystemer, men derimod udlændingemyndighedernes besiddelse af oplys-ningerne. Den endelige afgrænsning af, hvilke registre og systemer, der teknisk stilles til rådighed for PET og FE, vil blive fastlagt efter drøftelser mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet, PET og FE.

Adgangen til oplysningerne vil ske i en særlig database, der er afgrænset fra udlændingemyndighedernes registre og sagsbehandlingssystemer, og som indeholder de oplysninger, som PET og FE skal have adgang til. Dette understøtter sikkerheden omkring adgang til de rette data og mindsker belastningen på registrene og systemerne. PET og FE får med ordningen ikke adgang til at opdatere data i udlændingemyndighedernes registre og systemer.

Endvidere medfører modellen, at det ikke vil fremgå af udlændingemyndighedernes fagsystemer, såfremt PET eller FE har søgt på eller tilgået oplysninger og dokumenter. Hensigten er hermed også at sikre, at efterretningstjenesternes virksomhed ikke afsløres for uvedkommende.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil kunne føre kontrol med PET’s og FE’s efterfølgende interne behandling af de indhentede oplysninger.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.2. og 2.1.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Efter den gældende bestemmelse i § 58 h, stk. 1, forestår Udlændingestyrelsen konsultationer med myndighederne i et andet Schengenland i medfør af Schengenkonventionens artikel 25.

Efter Schengenkonventionens artikel 25 skal et Schengenland, der påtænker at udstede opholdstilladelse til en ud-lænding, der er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS II), konsultere det indberettende land og tage hensyn til dette lands interesser ved afgørelsen af, hvorvidt opholdstilladelse skal udstedes. Det følger endvidere af artikel 25, at det Schengenland, der har udstedt opholdstilladelse til en udlænding, der er indberettet som uønsket i SIS II, og det indberettende Schengenland skal konsultere hinanden med henblik på at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for at inddrage opholdstilladelsen.

Med den foreslåede ændring af *§ 58 h, stk. 1,* gives Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen hjemmel til at forestå konsultationer med myndighederne i et andet Schengenland i medfør af Schengenkonventionens artikel 25.

Forslaget vil lette sagsbehandlingen, idet konsultationen vil foregå direkte uden Udlændingestyrelsen som bindeled, og den foreslåede ændring vil således samlet betyde en kortere sagsbehandlingstid og et mindre ressourceforbrug hos myndighederne.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.2. og 2.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Det følger af den gældende bestemmelse i § 58 h, stk. 2, at såfremt Udlændingestyrelsen efter konsultation med myndighederne i et andet Schengenland finder, at en udlænding, der er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS II), bør slettes som uønsket i SIS II, sletter Rigspolitichefen den pågældende i SIS II.

Med den foreslåede ændring af *§ 58 h, stk. 2,* ændres bestemmelsen som konsekvens af den foreslåede ændring af § 58 h, stk. 1, således at Rigspolitichefen vil skulle slette en udlænding i SIS II, også når Styrelsen for International Rekruttering Integration eller Statsforvaltningen efter konsultation med myndighederne i et andet Schengenland finder, at udlændingen bør slettes som uønsket i SIS II.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.2. og 2.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

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

De tekniske foranstaltninger til etablering af efterretningstjenesternes adgang til udlændingemyndighedernes registre og systemer, vil blive iværksat i umiddelbar forlængelse af lovforslagets vedtagelse.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering	*Lovforslaget*
	§ 1
	I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved lov nr. 249 af 20. marts 2017, foretages følgende ændringer:
	1. Overalt i loven ændres »statsforvaltningen« til: »Statsforvaltningen«.
§ 45 a. --- *Stk. 2-3.* ---	**2.** I *§ 45 a* indsættes som *stk. 4*: »*Stk. 4.* Efterretningstjenesterne kan uden udlændingens samtykke elektronisk indhente oplysninger om en udlænding fra registre og systemer i Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Flygtningenævnet, Udlændingenævnet og Statsforvaltningen, jf. § 46 c, i det omfang indhentelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.«
§ 58 h. Udlændingestyrelsen forestår konsultationer med myndighederne i et andet Schengenland i medfør af Schengenkonventionens artikel 25. *Stk. 2.* Finder Udlændingestyrelsen efter de i stk. 1 nævnte konsultationer, at en i medfør af § 58 g indberettet udlænding bør slettes som uønsket i SIS II, sletter Rigspolitichefen den pågældende i SIS II.	**3.** I *§ 58 h, stk. 1,* indsættes efter »Udlændingestyrelsen«: », Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen«. **4.** I *§ 58 h, stk. 2,* indsættes efter »Udlændingestyrelsen«: », Styrelsen for International Rekruttering og Integration eller Statsforvaltningen«.
	§ 2
	Loven træder i kraft den 1. juni 2017.
	§ 3
	Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.