



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
E-mailes til lovkontoret@inm.dk
laj@inm.dk og jvd@inm.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 18. februar 2011
J.NR.
540.10/24696/HSC/RFJ

Høring over lov om ændring af udlændingeloven (Opholdskort med biometriske kendetegn samt præcisering af gennemførelse af opholdsdirektivet m.v.)

Institut for Menneskerettigheder har den 20. januar 2011 modtaget udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om ændring af forordning om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere og præcisering af gennemførelse af opholdsdirektivet m.v.) med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Instituttets bemærkninger kan sammenfattes således:

- Det er instituttets opfattelse, at forslaget til ny § 27 e (nr. 10) bør præciseres således, at der kun kan ske udveksling af straffedomme, som er relevante og nødvendige for vurderingen af, om udlændingen skønnes at udgøre en risiko for den offentlige orden eller sikkerhed.
- Instituttet finder, at adgangen til at få indsigt i oplysninger vedrørende de biometriske data bør sikres samtidigt med lovens ikrafttræden.
- Instituttet har endelig nogle præciserende bemærkninger vedrørende behandlingen og opbevaringen af digitale udgaver af personfotografier.

1. Baggrund

Som led i Schengensamarbejdet vedtog Rådet den 18. april 2008 forordning (EF) nr. 380/2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere. Forordningen vedrører integrering af biometriske kendetegn (fotografi og fingeraftryk) i opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere,

dvs. på asyl-, familiesammenførings-, erhvervs- og studieområdet. Den ensartede udformning af opholdstilladelser etablerer en mere pålidelig sammenhæng mellem indehaveren og opholdstilladelsen, hvilket bl.a. kan bidrage til at forebygge og bekæmpe illegal indvandring og illegalt ophold ved brug af falske identiteter.

Danmark deltog ikke i vedtagelsen af forslaget, da retsakten er omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

I 2008 meddelte Danmark til Rådet, at Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling agter at træffe afgørelse om at gennemføre Rådets forordning (EF) nr. 380/2008, og lovforslaget har til formål at gennemføre de heraf følgende nødvendige ændringer af udlændingeloven.

Særligt vedrørende præciseringer i forbindelse med opholdsdirektivets implementering
EU-Kommissionen offentliggjorde i 2008 en evalueringsrapport (KOM(2008)840) om medlemslandenes gennemførelse af opholdsdirektivet 2004/38/EF. Rapporten blev fulgt op af nationale rapporter om gennemførelsen af samme. Kommissionen har i den forbindelse fundet, at visse bestemmelser i direktivet bør reguleres i egentlige retsakter, og ikke som i dag i meddelelser, notater, vejledninger mv., for herved at minimere risikoen for fejlagtige afgørelser på grund af ukendskab til reglerne.

I lovforslaget behandles de i den forbindelse identificerede 13 problemstillinger, hvor den danske gennemførelse af opholdsdirektivet bør præciseres. For så vidt angår de foreslåede ændringer til udlændingeloven har instituttet haft lejlighed til at kommentere de ændringer, der er omfattet af lovforslag nr. L 107 ved sit høringssvar af 14. december 2010.

2. Generelt om udkastet

Instituttet finder ikke anledning til at kommentere på indholdet af Rådets forordning om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, herunder brugen af nye biometriske elementer i form af personfoto og fingeraftryk. Forordningen opfylder EU's persondatadirektiv (nr. 95/46), jf. herved bl.a. præambelens betragtning 9. Bemærkningerne i det følgende vedrører derfor alene implementeringen af forordningen i dansk ret samt den under punkt 7 identificerede problemstilling vedr. opholdsdirektivets artikler 27-29.

De biometriske kendetegn lagres på det opholdskort, som udlændingen får udstedt, når der meddeles opholdstilladelse. Der vil ikke blive oprettet en central database med det formål at lagre biometriske kendetegn fra tredjestatsborgere, jf. herved bl.a. de almindelige bemærkninger, side 27ø. Opholdstilladelser vil blive udstedt i ID 1-format (kreditkortsformat).

De væsentligste spørgsmål rejser sig efter instituttets opfattelse på det databeskyttelsesmæssige område, særligt i forhold til udveksling af personfølsomme oplysninger med myndigheder i andre lande, omfattet af Schengen-samarbejdet. Institutet har på denne baggrund – samt af ressourcemæssige årsager – i det væsentlige begrænset sine bemærkninger til lovforslaget hertil.

3. Den menneskeretlige beskyttelse

Myndigheders indsamling, behandling, udveksling, viderebehandling mv. af personoplysninger er omfattet af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om den enkelte borgers ret til respekt for sit privatliv. Statens mulighed for at begrænse og påvirke adfærd forudsætter, at de tre indgrebsbetingelser, der er nævnt i artikel 8, stk. 2, er opfyldt, nemlig 1. kravet om lovhjemmel, 2. at der er tale om anerkendelsesværdige formål, der kan begrunde indgreb fra offentlige myndigheder i de beskyttede rettigheder, og endelig 3. at indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EU-chartret) regulerer i artikel 7 området for retten til privatlivets fred, hvorefter enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Artikel 8 beskytter særskilt personoplysninger og bestemmer bl.a., at personoplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag, samt at enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

Europarådets konvention om persondatabeskyttelse¹ indeholder i artikel 6 en begrænsning i adgangen til at behandle personoplysninger vedrørende straffedomme, idet en sådan kun kan ske, hvis national lovgivning yder ”fornøden beskyttelse”.

Borgeres ret til beskyttelse af personoplysninger er endvidere reguleret ved databeskyttelsesdirektivet (95/46/EF) af 24. oktober 1995, gennemført i Danmark ved

¹ Konvention af 28. januar 1981 (ETS No. 108)

persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000). Artikel 8, stk. 5 fastsætter den nærmere regulering vedrørende behandlingen af oplysninger, der vedrører straffedomme.

Af persondatalovens § 5, stk. 2 og 3, fremgår bl.a., at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål; senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål, og oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles. Persondatalovens § 8 omhandler behandlingen af oplysninger om strafbare forhold og bestemmer bl.a. følgende:

”Stk.1. For den offentlige forvaltning må der ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.
Stk.2. De i stk. 1 nævnte oplysninger må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis
1)den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
2)videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
3)videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller
4)videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.
...”.

Videregivelse af oplysninger forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af de nævnte hensyn.

4. Instituttets bemærkninger til de enkelte forslag

4.1 Forslaget til ny § 27 e

Efter forslaget kan politiet uden udlændingens samtykke videregive oplysninger om en udlændings eventuelle tidligere straffe til myndighederne i et andet EU-/EØS-land til brug for dette lands vurdering af, om udlændingen udgør en risiko for den offentlige orden eller sikkerhed. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at der herved sker en gennemførelse af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 3.

Bestemmelsen giver efter sit umiddelbare indhold adgang til en udveksling af samtlige de oplysninger, som måtte fremgå af straffeattesten (til politi og offentlige myndigheder).

Af opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, fremgår, at foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være ”i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke

vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.”.

Endvidere fremgår det af samme artikels stk. 3, at værtsmedlemsstaten ”når den skønner det påkrævet” kan anmode om oplysninger om den pågældende udlændings eventuelle tidligere straffe.

I de specielle bemærkninger til lovforslaget gennemgås forholdet til persondatalovens § 8, stk. 2, hvorefter oplysninger kun må videregives, hvis der foreligger et udtrykkeligt samtykke eller videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, se nærmere side 41 f. og de almindelige bemærkninger s. 26 f. om forholdet til persondataretten. Af side 42 m. fremgår, at der ikke må videregives flere oplysninger end nødvendigt, jf. herved de grundlæggende dataretlige beskyttelsesretlige principper i persondatalovens § 5.

Der er instituttets opfattelse, at denne begrænsning - ud fra proportionalitetshensyn - bør indsættes i lovteksten. Bestemmelsen foreslås derfor udformet, således at der kun kan ske udveksling af straffedomme, som er relevante og nødvendige for vurderingen af, om udlændingen skønnes at udgøre en risiko for den offentlige orden eller sikkerhed.

Bemærkningerne til bestemmelsen bør endvidere efter instituttets opfattelse præciseres, således at det fremgår, at oplysninger kun kan udveksles efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, cf. herved bemærkningerne side 42n.-43ø, hvorefter der tilsyneladende åbnes for en mere generel udveksling på området.

4.2 Adgang til egne oplysninger

Det fremgår af artikel 4 i (EF) nr. 1030/2002, at en udlænding har ret til at kontrollere de oplysninger, der figurerer på opholdstilladelsen, og at få dem rettet eller slettet om fornødent.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger, side 27 m., fremgår, at det på denne baggrund og efter persondatalovens § 31, vil blive sikret, at en udlænding på begæring kan få oplysninger om de registrerede oplysninger. Det fremgår endvidere af lovforslaget, at der vil blive udviklet en løsning, som giver indehaveren af opholdskort mulighed for at få indsigt i de biometriske data, som er lagret på kortet. Lovforslaget indeholder ikke nærmere om tidspunktet for sådan iværksættelse. Instituttet finder, at adgangen til indsigt i oplysningerne bør sikres samtidigt med lovens ikrafttræden på området.

4.3 Opbevaring af digitale udgaver af personfotografier

Det fremgår af bemærkningerne, at der ikke vil blive oprettet en central database med det formål at lagre biometriske kendetegn fra tredjestatsborgere, jf. herved bl.a. de almindelige bemærkninger, side 27ø. Disse data indlægges i en kontaktløs chip på det opholdskort, som udlændingen får udstedt.

Samtidigt fremgår det, at der efter den 20. maj 2012 vil blive opbevaret en digital udgave af udlændingens personfoto, se s. 28 m. På denne baggrund må bemærkningerne – således som instituttet forstår disse - betyde, at der fremover oprettes en central database indeholdende digitale fotos af udlændinge på de vilkår, som nærmere beskrives i afsnit 8.1, mens digitale fingeraftryk slettes efter de nærmere beskrevne retningslinjer.

Indsamling og opbevaring af personfotografier må alene ske efter persondatalovens § 5, jf. herved at indsamling og behandling skal opfylde kravene i stk. 2 og 3, jf. ovenfor under afsnit 3. Endvidere må oplysninger ikke opbevares på en måde, som giver mulighed for at identificere den registrerede i længere tidsrum end det er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne skal behandles. Afgørende er således, om Udlændingesservice har behov for disse oplysninger til brug for den opgave Udlændingesservice varetager, og opbevaring må alene ske i det tidsrum, som er nødvendigt til varetagelse af opgaven. En opbevaring af hensyn til andre myndigheders behov for sådanne oplysninger kan således ikke ske.

Der henvises til ministeriets j.nr. 09/10922.

Med venlig hilsen

Helle Schaumann
Fuldmægtig., cand.jur.