



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2005-3001/21-0016
Dok.: ARR40414

GRUNDNOTAT

vedrørende Kommissionens forslag til rådsafgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (KOM(2005)600)

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til rådsafgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger. Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag (fra december 2004) til forordning om indførelse af et visuminformationssystem (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold. Forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vil formentlig – ligesom forordningsforslaget vedrørende indførelse af VIS – have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget indebærer udgifter på EU's budget, og det vil desuden kunne have visse statsfinansielle konsekvenser i relation til den nationale gennemførelse. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man generelt positivt på det fremlagte forslag.

1. Baggrund

Kommissionen har den 24. november 2005 fremlagt et forslag til rådsafgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (KOM(2005)600).

Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (KOM(2004)835). Dette forslag har til formål at forbedre udvekslingen af visumoplysninger mellem Schengen-landene med henblik på bl.a. at forebygge trusler mod medlemsstaternes indre sikkerhed, lette bekæmpelsen af ulovlig indvandring og bistå med identifikation og tilbagesendelse af indvandrere uden lovligt ophold. Et grundnotat om dette forslag er af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. august 2005.

Formålet med det nu fremsatte forslag er at indføre det påkrævede retsgrundlag med hjemmel i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (søjle 3) for at skabe grundlaget og fastsætte betingelserne for, at de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed (politimyndigheder), og Den Europæiske Politienhed (Europol) kan få adgang til visuminformationssystemet (VIS) med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og de former for kriminalitet og de lovovertrædelser, der hører ind under Europolis kompetenceområde i henhold til artikel 2 i Europol-konventionen ("alvorlige strafbare handlinger").

I overensstemmelse hermed er forslaget fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 30, stk. 1, litra b, hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, og artikel 34, stk. 2, litra c), hvorefter Rådet med henblik på opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed kan vedtage afgørelser, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

2. Indhold

2.1. Det nu fremsatte forslag vedrørende adgang til søgning i VIS for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger skal som nævnt ses i sammenhæng med forslaget til forordning om VIS og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold.

Sidstnævnte forslag, som har til formål at forbedre udvekslingen af visumoplysninger mellem Schengen-landene, indeholder bl.a. regler om registrering af en række oplysninger i forbindelse med behandlingen af visumsager, herunder bl.a. navn og fødselsdato på den pågældende person samt foto og fingeraftryk. Efter forslaget er det alene ansatte i visummyndighederne, som har ad-

gang til at indlæse, ændre og slette oplysninger i VIS. Disse myndigheder har endvidere mulighed for at søge i VIS i forbindelse med sagsbehandling af visumansøgninger. Herudover har ansatte i grænsekontrolmyndigheder, asylmyndigheder og politi mulighed for at søge i VIS, dog kun i det omfang oplysningerne er nødvendige for udførelsen af en række nærmere beskrevne arbejdsopgaver, herunder bl.a. kontrol af visa, identifikation og tilbagesendelse af ulovlige indvandrere samt behandling af asylansøgninger.

2.2. Det fremsatte forslag vedrørende adgang til søgning i VIS for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger indeholder – overordnet set – navnlig følgende elementer:

- Fastlæggelse af, hvilke myndigheder (i medlemsstaterne) med ansvar for den indre sikkerhed, der skal have adgang til VIS-data.
- Indførelse af centrale adgangspunkter til VIS.
- Betingelserne for adgang til VIS-data for henholdsvis nationale myndigheder og Europol.
- Beskyttelse af personoplysninger.

I artikel 1 beskrives formålet med og anvendelsesområdet for forslaget. Forslaget fastlægger betingelserne for, at de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og Den Europæiske Politienhed (Europol) kan få adgang til at søge i visuminformationssystemet (VIS) med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

Artikel 2 definerer en række begreber i forslaget.

Ved ”visuminformationssystemet (VIS)” forstås det informationssystem, som er indført ved Rådets beslutning 2004/512/EF.

Begrebet "Europol" dækker over Den Europæiske Politienhed, som er oprettet ved konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæisk politienhed ("Europolkonventionen").

Ved "terrorhandlinger" skal forstås de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 1 til 4 i rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme.

”Alvorlige strafbare handlinger” dækker ifølge forslaget over de former for kriminalitet, som er omhandlet i artikel 2 i Europol-konventionen og bilaget til konventionen.

De ”myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed” er ifølge artikel 2, myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger, eller andre alvorlige strafbare handlinger.

Artikel 3 omhandler medlemslandenes angivelse af, hvilke myndigheder der er omfattet af afgørelsen.

Artikel 4 fastslår, at hvert land skal udpege én national myndighed som centralt adgangspunkt og en specialiseret enhed i den pågældende myndighed, der omfatter ansatte, som behørigt er bemyndiget til at få adgang til at søge i informationssystemet i forbindelse med denne afgørelse.

Artikel 5 redegør nærmere for betingelserne for at få adgang til systemet for de myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed i de medlemsstater, som VIS-forordningen finder anvendelse på, idet forslaget fastsætter følgende betingelser herfor:

- (a) der skal indgives en begrundet skriftlig eller elektronisk anmodning til det centrale adgangspunkt,
- (b) adgangen til søgning skal være nødvendig med henblik på forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger,
- (c) adgangen til søgning skal være nødvendig i et specifikt tilfælde; der foreligger især et specifikt tilfælde, når adgangen til søgning er forbundet med en given begivenhed, som har fundet sted på en bestemt dato og et bestemt sted, eller med en overhængende fare i forbindelse med kriminalitet, eller med en specifik person, om hvem der er alvorlig grund til at mene, at han vil begå terrorhandlinger eller alvorlige strafbare handlinger, eller at han har en relevant forbindelse med en sådan person, og
- (d) hvis der på grundlag af konkrete indicier er rimelig grund til at mene, at søgning i VIS-dataene vil bidrage til forebyggelse, afsløring eller efterforskning af en af de pågældende strafbare handlinger.

Søgningen kan kun vedrøre en række nærmere opregnede kriterier, herunder navn, fødselsdato og ankomst- og afrejsedato, idet søgningen dog, i det omfang en eller flere af de anvendte søgekriterier er registreret i systemet, kan udvides til også at angå andre oplysninger, som er taget fra ansøgningsskemaet og indlæste oplysninger om visa, som er udstedt, som der er givet afslag på, eller som er annulleret, inddraget eller forlænget.

Artikel 6 behandler betingelserne for adgang til VIS-data for de myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed i de medlemsstater, som VIS-forordningen ikke finder anvendelse på. Heraf fremgår bl.a., at adgangen til søgning i VIS for disse myndigheder finder sted inden for rammerne af deres beføjelser og

- (a) på de betingelser, som er fastsat i artikel 5, stk. 1, litra b)-d), og
- (b) på grundlag af en begrundet skriftlig eller elektronisk anmodning til en myndighed, der har ansvaret for den indre sikkerhed i en medlemsstat, som VIS-forordningen finder anvendelse på; den pågældende myndighed anmoder så sit nationale centrale adgangspunkt om at søge i VIS.

Ligeledes stiller de medlemsstater, som VIS-forordningen ikke finder anvendelse på, deres visumoplysninger til rådighed for de medlemsstater, som VIS-forordningen finder anvendelse på, på grundlag af en begrundet skriftlig eller elektronisk anmodning under overholdelse af betingelserne i artikel 5, stk. 1, litra b)-d).

Om Europols adgang til oplysninger bestemmer artikel 7, at adgangen finder sted indenfor rammerne af Europols mandat og

- (a) når det er nødvendigt for udførelsen af dets opgaver i henhold til Europolkonventionens artikel 3, stk. 1, nr. 2), i forbindelse med en specifik analyseopgave som omhandlet i Europolkonventionens artikel 10, eller
- (b) når det er nødvendigt for udførelsen af dets opgaver i henhold til Europolkonventionens artikel 3, stk. 1, nr. 2), i forbindelse med en analyse af generel og strategisk karakter som omhandlet i Europolkonventionens artikel 10, forudsat at Europol anonymiserer VIS-dataene før behandlingen, og at dataene opbevares i en form, hvor identifikation af de registrerede ikke længere er mulig.

Europol forpligtes desuden til at udpege en specialiseret enhed som centralt adgangspunkt, ligesom de oplysninger, Europol måtte få adgang til, kun må behandles med samtykke fra det land, der har indlæst dataene i systemet.

Artikel 8 vedrører beskyttelse af personoplysninger. Bestemmelsen fastslår, at Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (som endnu ikke er vedtaget) finder anvendelse på rådsafgørelsen. Desuden fremgår det af bestemmelsen, at behandlingen af personoplysninger overvåges af den uafhængige nationale tilsynsmyndighed for databeskyttelse.

Vedrørende Europols behandling af personoplysninger fastsættes det, at behandlingen skal være i overensstemmelse med Europolkonventionen og overvåges af den uafhængige fælles kontrolinstans, som er oprettet ved konventionens artikel 24.

Desuden skal Kommissionens behandling af personoplysninger være i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af

sådanne oplysninger og overvåges af den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse, som er omhandlet i forordningens artikel 41.

Endvidere følger det af artiklen, at gruppen, der er nedsat ved artikel 31 i Rådets rammeafgørelse 2005 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (som endnu ikke er vedtaget), også udfører de opgaver i relation til rådsafgørelsen.

Endelig fastlægger artikel 8 en række andre regler for behandling af personoplysninger, herunder at det er forbudt for de nationale myndigheder og for Europol at overføre personoplysninger, som er opnået ved adgang til VIS, undtagen når oplysningerne fremsendes til kompetente myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed i medlemsstaterne, på de betingelser og til de formål, som er fastsat i artikel 5 og 6, og under fuld overholdelse af de gældende regler om beskyttelse af personoplysninger, der er omhandlet i artikel 8.

Artikel 9 vedrører omkostninger og foreskriver, at hver medlemsstat og Europol – for egen regning – opretter og vedligeholder den tekniske infrastruktur, som er nødvendig for at gennemføre rådsafgørelsen, og bærer de omkostninger, der følger af adgangen til VIS i forbindelse med rådsafgørelsen.

Artikel 10 foreskriver en pligt for Kommissionen, Europol og de nationale myndigheder til at føre detaljerede registre over samtlige søgninger foretaget på baggrund af forslaget til rådsafgørelse.

Desuden indeholder artiklen nærmere regler for fortrolighed og anvendelse af de pågældende registre.

Efter artikel 11 bistår Kommissionen efter visse nærmere regler af et rådgivende udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne med Kommissionens repræsentant som formand. Udvalget har til opgave at afgive udtalelser vedrørende de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger.

Artikel 12 indeholder bestemmelser om overvågning og evaluering og artikel 13 vedrører rådsafgørelsens ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

Visuminformationssystemet (VIS) er endnu ikke i drift, og der er på nuværende tidspunkt ikke fastsat nærmere, specifikke regler for danske myndigheders udveksling – gennem dette system – af visumoplysninger mv. med myndigheder i andre Schengen-lande.

Om danske myndigheder kan udveksle visumoplysninger mv. med udenlandske myndigheder, herunder politi- og efterretningsmyndigheder samt Europol, vil således som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt, jf. i den forbindelse forvaltningslovens §§ 27 og 28 og den nærmere omtale heraf hos bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udg., 1999), side 534 ff.

Hvis oplysningerne foreligger i elektronisk form, behandles videregivelse af oplysningerne imidlertid efter regler i persondatalovens §§ 6-8. Af persondatalovens § 6 fremgår bl.a., at behandlingen af oplysninger uden samtykke kun må finde sted, hvis det er nødvendigt af hensyn til en række nærmere opregnede kriterier, herunder at behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, og at behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse. I det omfang der vil være tale om at videregive følsomme oplysninger, vil de strengere krav til videregivelse, som følger af persondatalovens §§ 7 og 8, skulle være opfyldt.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. For så vidt angår forslaget til forordning om indførelse af visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold er det tidligere lagt til grund, at indførelsen af VIS vil have visse lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til udlændingeloven, herunder bl.a. ved at det må præciseres, hvem der har adgang til systemet og på hvilke vilkår.

Sådanne præciseringer vil i givet fald også skulle omfatte de myndigheder, som gives mulighed for at konsultere VIS efter det fremlagte forslag til rådsafgørelse.

4.2. Kommissionen har anført, at forslaget har konsekvenser for fællesskabsbudgettet, da der i forbindelse med oprettelsen og vedligeholdelsen af systemet skal tages hensyn til det større antal tilfælde, hvor de myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed, skal have adgang til VIS via de centrale adgangspunkter. Kommissionen finder herudover, at der alene vil kunne forventes beskedne yderligere administrative udgifter i forbindelse med gennemførelsen af forslaget i form af udgifter til møder i og sekretariatstjenester for det nye udvalg, der skal nedsættes i henhold til afgørelsens artikel 11.

Den foreslåede udvidelse af kredsen af myndigheder, der gives adgang til at søge i VIS, til også at omfatte de myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed, vil muligvis også kunne have visse statsfinansielle konsekvenser i forbindelse med den nationale gennemførelse (ud over de udgifter, som i øvrigt vil skulle afholdes til den nationale gennemførelse af VIS). På nuværende tidspunkt, hvor forslaget ikke har været i høring, er det dog ikke muligt at skønne endeligt herom.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Det Kriminalpræventive Råd, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Landsklubben HK Politi, Advokatrådet, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, Rådet for Etniske Minoriteter, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder samt Dansk Told- og Skatteforbund.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”Forslagets mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne af følgende årsag:

Der findes ikke noget retsgrundlag for en sådan handling. Da VIS er en database, som er oprettet under Fællesskabets kompetence, kan de enkelte medlemsstater ikke på egen hånd give de retshåndhævende myndigheder adgang til VIS. Desuden indeholder de eksisterede nationale visumdatabaser, som der kan gives adgang til som led i specifikke samarbejdsaftaler mellem de kompetente myndigheder om udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne, der er indført i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, ikke de samme kategorier af data som VIS og giver kun mulighed for en direkte informationsstrøm fra én medlemsstat til en anden medlemsstat. Anvendelsesområdet for det "tilgængelighedsprincip", som er fastsat i forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet, omfatter ikke adgang til VIS og dets data.

Forslagets mål vil bedre kunne virkeliggøres gennem EU-foranstaltninger af følgende årsager:

Formålene med afgørelsen, nemlig at indføre det eneste tilladte retsgrundlag i henhold til fællesskabsretten for at gøre det muligt for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Den Europæiske Politienhed (Europol) at få adgang til at søge i visuminformationssystemet (VIS) med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger, og at fastsætte betingelserne for denne adgang, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af foranstaltningens omfang og virkninger bedre gennemføres på EU-plan.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og man kan i den forbindelse tilslutte sig de betragtninger, som Kommissionen er fremkommet med.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man generelt positivt på det fremlagte forslag til rådsafgørelse.