

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 11. december 2008

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden, gennemførelse af SIS II-forordningen m.v.)
[af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech)]

1. Ændringsforslag

Integrationsministeren har stillet 3 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 8. oktober 2008 og var til 1. behandling den 21. oktober 2008. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Integrationsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og integrationsministeren sendte den 28. august 2008 dette udkast til udvalget, jf. UUI alm. del – bilag 168 (2007-08, 2. samling). Den 9. oktober 2008 sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar og den 16. oktober 2008 et notat herom til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 21 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Nogle af udvalgets spørgsmål og integrationsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* af udvalget (udvalget med undtagelse af EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at lovforslaget udvider anklagemyndighedens adgang til oplysninger i udlændingesager og gennemfører ændringer af udlændingeloven, som er nødvendige som følge af SIS II-forordningen (SIS II). SIS II vedrører anden generation af Schengeninformationssystemet, som blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 521 af 6. juni 2007. Denne lov stemte Dansk Folkeparti for. SIS II forventes at finde anvendelse fra oktober 2009. I forlængelse af Dansk Folkepartis tidligere tilkendegivelser i lignende sager kan Dansk Folkeparti også støtte dette lovforslag. Dansk Folkeparti er af den opfattelse, at eksempelvis Schengen-samarbejdet skal bruges effektivt i bekæmpelsen af bl.a. grænseoverskridende kriminalitet. Schengen-landene skal drage nytte af det etablerede internationale samarbejde.

Dog finder Dansk Folkeparti det væsentligt at understrege, at udveksling af oplysninger ikke bør forhindre eksempelvis national grænsekontrol, da en sådan kontrol ikke er i strid med internationalt samarbejde. Derimod kan de to foranstaltninger supplere hinanden i kampen mod bl.a. grænseoverskridende kriminalitet. Dansk Folkeparti mener, at Danmark, såfremt det tjener danske interesser, skal indgå i et internationalt samarbejde. Et sådant samarbejde skal respektere nationalstaterne.

Som følge af SIS II foreslås det, at Rigspolitiet får hjemmel til at indberette personer på sanktionslisterne til SIS II i forbindelse med dansk formandskab af EU. Der indføres også med lovforslaget hjemmel til at optage fingeraftryk, og det præciseres, at det om nødvendigt kan ske med magt, og hjemmel til personfotografi af udlændinge, der skal indberettes. Det foreslås videre, at Kriminalforsorgens institution for frihedsberøvede asylansøgere ved Sandholmløjren kan anvendes til personer, der er varetægtsfængslet, og som er udvist ved dom og har afsonet en frihedsstraf. Samlet set kan Dansk Folkeparti støtte lovforslaget.

Det Radikale Venstres medlem af udvalget kan efter nøje overvejelser støtte lovforslaget og de stillede ændringsforslag. For det første fremgår det af svarene på de spørgsmål, som Det Radikale Venstres medlem af udvalget har stillet (optrykt i bilag 2), at anklagemyndighedens udvidede adgang til oplysninger i udlændingesager alene vedrører alvorlige sager, der falder under Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers forretningsområde. Det Radikale Venstre ønsker et effektivt internationalt retssystem og finder det i den sammenhæng relevant at udvide adgangen til oplysninger i udlændingesager som led i anklagemyndighedens efterforskning af forbrydelser, der vedrører forbrydelser mod menneskeheden mv.

For det andet finder Det Radikale Venstre, at det med det præciserende ændringsforslag (nr. 3) er tilstrækkeligt godtgjort, at den udvidede adgang til oplysninger ikke kan anvendes diskretionært, men kun når anklagemyndigheden over for udlændingemyndighederne godtgør, at oplysningerne har betydning for strafforfølgning af gerningsmænd eller identifikation af ofre eller vidner.

Et *mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Enhedslistens medlem af udvalget er generelt skeptisk over for udviklingen af Schengen Informationssystem (SIS), som løbende er blevet udvidet i både dybden og bredden, uden at man har taget væsentlige hensyn til behovet for databeskyttelse. Det er bekymrende, særligt fordi SIS i dag udgør kernen i et kompliceret system for udveksling af personoplysninger mellem politi, anklager, udlændingemyndigheder og Europol.

Det foreliggende lovforslag er endnu en udvidelse af SIS, der indebærer, at flere data kan indsamles om flere personer og med bedre mulighed for myndighederne til at udveksle dem. Af hensyn til den generelle bekymring for databeskyttelsen, og da en registrering kan have særdeles bebyrdende karakter for de registrerede, hvis de f.eks. registreres som uønskede borgere, kan Enhedslisten ikke støtte vedtagelsen af lovforslaget.

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *integrationsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af EL):

Til § 2

1) I den under *nr. 5* foreslåede affattelse af § 19, *stk. 3*, affattes 2. *pkt.* således:

»Det samme gælder, hvis udlændingen er indberettet til SIS II som uønsket, fordi den pågældende er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.«

[Teknisk rettelse]

2) I *nr. 6* ændres »stk. 8« til: »stk. 10«, og »Stk. 8« ændres til: »Stk. 10«.

[Teknisk rettelse]

3) I de under *nr. 19* foreslåede § 45 *c*, *stk. 2* og *3*, ændres ordene »kan have« til: »må antages at have«.

[Præcisering]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Der er tale om en teknisk rettelse.

Til nr. 2

Der er tale om en teknisk rettelse.

Til nr. 3

Der er tale om en præcisering af bestemmelserne i *stk. 2* og *3*, således at det klart fremgår af lovteksten – som af de særlige bemærkninger til de foreslåede bestemmelser – at anklagemyndigheden med sin anmodning om oplysninger skal godtgøre, at videregivelsen af oplysninger må antages at have betydning for anklagemyndighedens identifikation af og strafforfølgning af personer, der kan mistænkes for forbrydelser begået i eller uden for Danmark, og for anklagemyndighedens identifikation af ofre for eller vidner til en konkret forbudelse.

Karsten Lauritzen (V) fmd. Karen Ellemann (V) Eyvind Vesselbo (V) Troels Christensen (V)

Peter Skaarup (DF) Karin Storgaard (DF) Jesper Langballe (DF) Helle Sjelle (KF)

Vivi Kier (KF) Henrik Dam Kristensen (S) Anne-Marie Meldgaard (S) Ole Hækkerup (S)

Kenneth F. Christensen (S) Astrid Krag (SF) nfm. Simon Emil Ammitzbøll (UFG)

Morten Østergaard (RV) Johanne Schmidt-Nielsen (EL)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	2
Enhedslisten (EL)	4	(UFG)	

Oversigt over bilag vedrørende L 11

Bilagsnr.	Titel
1	Hørings svar, fra integrationsministeren
2	Høringsnotat, fra integrationsministeren
3	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
4	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
5	Ændringsforslag, fra integrationsministeren
6	1. udkast til betænkning på lovforslaget
7	Ændringsforslag, fra integrationsministeren
8	2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 11

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om ministeren kan oplyse, hvorledes udlændinge påtænkes oplyst om, at deres oplysninger kan videregives til statsadvokaten uden deres samtykke, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om, hvordan det påtænkes dokumenteret, at en udlændinges oplysninger kan have betydning for anklagemyndighedens identifikation af ofre eller vidner, jf. § 2, nr. 19, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om, hvorvidt det når en udlændings oplysninger kan have betydning for identifikation af ofre eller vidner jf. § 2, nr. 19, så indebærer udlevering af oplysninger om familiemedlemmer, venner, bekendte eller lignende til udlændinge, som anklagemyndigheden har mistænkt for at være et offer eller et vidne, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om hvilke forhold, der kan siges at have betydning for identifikation af ofre eller vidner, jf. § 2, nr. 19, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om ministeren kan oplyse, hvorledes udlændinge påtænkes oplyst om, at deres oplysninger er blevet videregivet til statsadvokaten, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om, hvordan ministeren vil følge op på mængden og karakteren af overlevering af oplysninger jf. § 2, nr. 19, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om ministeren kan uddybe, hvad der menes med »almindelige asylretlige principper«, og under hvilke forhold statsadvokaten kan videregive oplysninger, der er indgået i en asylsag, til myndighederne

i den pågældendes hjemland m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

8 Spm. om ministeren kan oplyse om kategorien af forbrydelser med en strafferamme på seks år, jf. § 2, nr. 19, svarer til særlige internationale straffesager m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

9 Spm. om ministeren kan oplyse, om man kan forstå høringsnotatet side 2-3, hvor det slås fast, at adgangen til oplysninger udvides for »Statsadvokaten for særlige Internationale Straffesager«, som særligt beskæftiger sig med folkedrab m.m., således, at udvidelsen i anklagemyndighedens adgang til oplysninger fra udlændingemyndighederne udelukkende gælder »Statsadvokaten for særlige Internationale Straffesager« m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

10 Spm. om det udelukkende er Statsadvokaten og udlændingemyndighederne i fællesskab, som skal vurdere, om der er tilstrækkeligt grundlag for at mistænke en person m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

11 Spm. om ministeren forestiller sig, at udlændingemyndighederne i mange tilfælde vil være uenig med Statsadvokaten i om der er tilstrækkeligt grundlag for at mistænke en person, til at oplysninger kan udleveres, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

12 Spm. om, hvorledes det registreres hvor ofte og i hvilke sager statsadvokaten beder om adgang til oplysninger fra udlændingemyndighederne m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

13 Spm. om, hvad grunden er til, at man ikke har inddraget repræsentanter for Ngo'er med særlig viden om flygtninge, indvandrere eller menneskerettigheder i den arbejdsgruppe, som har udarbejdet rapporten til grund for lovforslaget, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

14 Spm. om man har hørt nogen repræsentanter for ofre eller vidner ved folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden m.m. begået i udlandet, om hvorledes de forholder sig til, at Statsadvokatens adgang til personfølsomme oplysninger om ofre og vidner ved folkedrab m.m. begået i udlandet udvides m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

15 Spm. om ministeren har overvejet at inddrage f.eks. Dansk Flygtningehjælp i arbejdet med at afveje hensynet til flygtninges krav på tavshedspligt i forbindelse med asylsagen på den ene side og hensynet til at opklare og forfølge folkemord på den anden side m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

16 Spm. om ministeren vil forholde sig til Dansk Flygtningehjælps bekymring om at antallet af personer på tålt ophold vil stige som følge af lovforslaget, jf. Dansk Flygtningehjælps hørings svar, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

17 Spm. om ministeren vil forholde sig til den bekymring om at den nødvendige proportionalitetsvurdering vil blive tilsidesat, som både Dansk Flygtningehjælp og Amnesty International giver udtryk for i

- deres høringssvar, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm. om ministeren vil forholde sig til Advokatrådets påstand om, at lovforslaget i flere tilfælde går videre end arbejdsgruppens anbefalinger, jf. Advokatrådets høringssvar, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 19 Spm. om ministeren vil forholde sig til Advokatrådets bekymring for at dispensationsadgangen indsnævres, når der ikke i forbindelse med dispensationsadgang udtrykkeligt gives adgang for »hensynet til familiens enhed«, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 20 Spm. om ministeren vil forholde sig til den EF-dom, som Retssikkerhedsfonden gør opmærksom på i sit høringssvar, og redegøre for hvorledes denne påvirker lovforslaget, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm. om ministeren vil redegøre for forholdet til ytringsfriheden og den danske tradition for f.eks. ikke at forbyde nazisme m.m., når alene offentligt udtrykt billigelse af en terrorhandling eller lignende kan medføre en inddragelse af en permanent opholdstilladelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

Nogle af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 2:

Hvordan påtænkes det dokumenteret, at en udlændings oplysninger kan have betydning for anklagemyndighedens identifikation af ofre eller vidner, jf. § 2, nr. 19?

Svar:

Integrationsministeriet har anmodet om bidrag fra Justitsministeriet til besvarelse af spørgsmålet. Justitsministeriet har indhentet følgende udtalelse fra Rigsadvokaten, hvortil Justitsministeriet har henvist:

»Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager har oplyst følgende:

’Spørgsmål nr. 2-4 angår oplysninger om ofre og vidner og vedrører dermed forslaget til udlændingelovens § 45 c, stk. 3.

Det er efter retsplejelovens § 742, stk. 2, en betingelse for at indlede strafferetlig efterforskning, at der er en rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige. Statsadvokaturen behandler kun sager, der retsforfølges af det offentlige, og hvor forbrydelsen er begået uden for Danmark. Statsadvokaturens opgaver og herunder, hvilke alvorlige forbrydelser statsadvokaturen undersøger, er nærmere beskrevet under pkt. 4.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Anklagemyndigheden kan kun anmode om oplysninger om en udlændingesag, jf. forslaget til udlændingelovens § 45 c, stk. 3, hvis statsadvokaturen aktuelt efterforsker en konkret forbrydelse.

En anmodning til udlændingemyndighederne om videregivelse af oplysninger vil beskrive den konkrete forbrydelse, der bliver efterforsket, og redegøre nærmere for de omstændigheder, der giver grundlag for at antage, at en sag eller gruppe af sager indeholder oplysninger om ofre for eller vidner til den forbrydelse, der bliver efterforsket. Afgrænsningen kan ske ved, at anmodningen afgrænses af f.eks. geografiske forhold, køn, alder, indrejsetidspunkt.

Anklagemyndigheden har efter retsplejelovens § 96, stk. 2, pligt til at sikre, at strafskyldige drages til ansvar, og uskyldige ikke retsforfølges. Dette indebærer en pligt til at undersøge såvel oplysninger, der underbygger en mistanke, som oplysninger, der afkræfter en mistanke.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 45 c, stk. 3, vil gøre det muligt at undersøge, om der her i landet opholder sig ofre for eller vidner til en konkret forbrydelse, der er under efterforskning, samt til at sikre oplysninger om personer, der under efterforskningen er udpeget som ofre for eller vidner til forbrydelsen. Det vil således være en udlændings egne oplysninger om at have været offer for eller vidne til en forbrydelse, der vil blive inddraget i sagsbehandlingen. Forhold, der har betydning for identifikation af ofre eller vidner, kan angå tid og/eller sted for en forbrydelse eller identifikation af, hvem der kan mistænkes for alvorlig kriminalitet.

Den foreslåede bestemmelse vil bidrage til at sikre både mistænkte og ofres rettigheder, herunder til at sagerne gennemføres på fuldt forsvarligt grundlag.

Særlig for så vidt angår spørgsmål nr. 3 kan det oplyses, at andre end vidner og ofre kan blive inddraget i efterforskningen, hvis de kan bidrage med oplysninger.’

Jeg kan henholde mig til statsadvokatens udtalelse.«

Spørgsmål:

”I høringsnotatet (L 11-bilag 2) bemærker Integrationsministeriet i sidste afsnit i pkt. 2.3: ”I overensstemmelse med almindelige asylretlige principper vil statsadvokaten kun und-tagelsesvist videregive oplysninger, der er indgået i en asylsag, til myndighederne i den pågældendes hjemland.” Ministeren bedes uddybe, hvad der i denne forbindelse menes med "almindelige asylretlige principper", og under hvilke forhold statsadvokaten kan videregive oplysninger, der er indgået i en asylsag, til myndighederne i den pågældendes hjemland.”

Svar:

Det er et almindeligt asylretligt princip, at oplysninger, der er indgået i en asylsag, ikke videregives til myndighederne i den pågældendes hjemland.

En eksponering af ansøgeren i forhold til hjemlandets myndigheder vil kunne medføre, at ansøgeren ved en tilbagevenden til hjemlandet ville være i risiko for asylbegrundende forfølgelse.

Videregivelse af oplysninger fra en asylsag til statsadvokaten skal således ske under forudsætning af, at statsadvokaten omgås oplysningerne på en sådan måde, at der ikke opstår en risiko for eksponering af asylansøgeren i forhold til hjemlandets myndigheder.

Integrationsministeriet har bedt Justitsministeriet bidrage til besvarelsen. Justitsministeriet har til brug herfor indhentet følgende udtalelse fra Rigsadvokaten, hvortil Justitsministeriet har henvist:

”Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager har oplyst følgende:

’Statsadvokaturen behandler som udgangspunkt kun sager, hvor det er bestemt, at en mistænkt kan opholde sig i Danmark, og således ikke sager vedrørende asylansøgere. Beslutning om at henvende sig til hjemlandet om mistænkt person kan kun træffes af statsadvokaturens ledelse, og beslutningen bliver kun truffet, hvis der ikke er andre undersøgelsesmuligheder, og det vurderes, at der ikke er fare for overgreb mod mistænkte her i landet eller dennes nære familiemedlemmer i hjemlandet.’

Jeg kan henholde mig til statsadvokatens udtalelse.”