



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Etablering af Nationalt ID-center)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 1. september til den 29. september 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Ankestyrelsen, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Danes Worldwide, Danish Biometrics, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureauforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Universiteter, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den katolske Kirke i Danmark, Det Kriminalpræventive Råd, Digitaliseringsstyrelsen, 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, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen LO, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SKAT, SOS mod Racisme, Statsforvaltningen, Sø- og Handelsretten, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udenrigsministeriet, Udlændingenævnet, Ungdommens Røde Kors, UNHCR Regional Repræsentation for Northern Europe, UNICEF Danmark, Ægteskab Uden Grænser, Økonomi- og Indenrigsministeriet og 3 F.

2. november 2017

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Jeppe Kirkeskov Winkel

Tel.
Mail jkw@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 10213
Akt-id 284815

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra: Amnesty Nu, Ankestyrelsen, ATP-Koncernen, Danes Worldwide, Danmarks Tekniske Universitet, Datatilsynet, Den katolske Kirke i Danmark, Digitaliseringsstyrelsen, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Københavns Byret, Landsorganisationen LO, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Retspolitisk Forening, Rådet for Etniske Minoriteter, Statsforvaltningen, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet samt Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har oplyst, at de ikke ønsker at udtale sig om lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvide til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Høringsvarene

ATP-Koncernen bemærker, at lovforslaget umiddelbart vurderes at have særlig relevans for henholdsvis Udbetaling Danmark samt ATP Livslang Pension.

Udbetaling Danmark håber på sigt at kunne drage nytte af Nationalt ID-centers mulighed for at ægthedsvurdere udenlandske dokumenter, idet det vil bidrage til Udbetaling Danmarks myndighedsopgave med at sikre korrekte udbetalinger af en række sociale ydelser.

ATP Livslang Pension peger på, at det vil være relevant i visse af pensionsforsikringens sagstyper at kunne drage nytte af et specialiseret ID-center med henblik på verificering af enten et medlem eller en pårørendes identitet, herunder bl.a. ved at verificere udenlandske dokumenter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at Nationalt ID-center – fra tidspunktet for centerets etablering – efter lovforslaget skal afgive udtalelser og yde rådgivning og bistand til følgende myndigheder: Ankestyrelsen, Flygtningenævnet, Justitsministeriet, politiet, Statsforvaltningen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen. Samtidig lægges der op til, at kredsen af myndigheder på sigt vil kunne udvides, og at det vil være op til udlændinge- og integrationsministeren at fastsætte, hvilke myndigheder som skal kunne få rådgivning og bistand fra Nationalt ID-center.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Datatilsynet har ikke bemærkninger til selve lovforslaget, men forudsætter, at persondataloven og regler udstedt i medfør heraf, herunder sikkerhedsbekendtgørelsen, vil blive iagttaget i forbindelse med de behandlinger af personoplysninger, der vil ske som følge af lovforslagets bestemmelser.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget pkt. 4.2, er det forudsat, at behandling, herunder videregivelse, af oplysninger efter de foreslåede bestemmelser i § 40 i, stk. 2 og 3, altid skal ske i overensstemmelse med de grundlæggende databeskyttelsesretlige regler, som er indeholdt i bl.a. persondatalovens §§ 5 og 28-29. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i øvrigt henvise til bemærkningerne til lovforslaget pkt. 4.2 og pkt. 9.

Digitaliseringsstyrelsen er positivt indstillet over for etableringen af Nationalt ID-center. I den forbindelse peges der på bl.a. behovet for at styrke en række myndigheders arbejde med identitets- og dokumentkontrol samt med fastlæggelse af identitet. Digitaliseringsstyrelsen deltager gerne i såvel referencegruppen som det kommende ID-netværk.

Digitaliseringsstyrelsen støtter, at Nationalt ID-center vil skulle forholde sig til ID-området på strategisk niveau og være retningsgivende for myndighedernes arbejde, eksempelvis ved at udarbejde retningslinjer og vejledninger til brug lokalt i myndighederne. Digitaliseringsstyrelsen ser imidlertid gerne, at Nationalt ID-center får en mere autoritativ rolle, eksempelvis ved at gøre retningslinjer og vejledninger obligatorisk for myndighederne at følge.

Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at der ville være relevant, hvis Nationalt ID-centers udtalelser kunne blive delt med andre myndigheder, der foretager identitets- og dokumentkontrol, evt. ved at lagre oplysningerne i et centralt register. Derved ville man undgå, at forskellige myndigheder anmoder Nationalt ID-center om at vurdere ægtheden af den samme borgers identitet flere gange.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Digitaliseringsstyrelsens ønske om at deltage i såvel referencegruppe som det kommende ID-netværk i tilknytning til Nationalt ID-center. I den forbindelse bemærkes det, at referencegruppen skal fastlægge Nationalt ID-centers overordnede strategi, prioriteringer og indsatsområder såvel som retningslinjerne for centerets langsigtede virksomhed og udvikling, og at det er hensigten, at det alene vil være de myndigheder, der i medfør af § 40 i, stk. 1, kan få rådgivning og bistand fra Nationalt ID-center, som vil være repræsenteret i referencegruppen. ID-netværket har derimod til hensigt at skabe et rum, hvor myndigheder kan erfaringsudveksle, drøfte aktuelle udfordringer og problemstillinger og sikre videndeling mellem myndighederne i forhold til det praktiske arbejde med at fastlægge udlændinges identitet. ID-netværket vil på sigt kunne udvides til andre myndigheder end dem, som er nævnt i § 40 i, stk. 1, 1. pkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal herudover bemærke, at det med lovforslaget alene er hensigten, at Nationalt ID-center skal bidrage til at oplyse grundlaget for de myndigheder, som skal træffe afgørelse eller i øvrigt udtale sig i en sag, som afgøres på grundlag af udenlandske dokumenter. Nationalt ID-centers skriftlige udtalelser vil ikke være forvaltningsretlige afgørelser. Det vil fortsat være den forelæggende myndighed, som fastlægger betydningen af udlændingens identitet for den afgørelse, som myndigheden skal træffe. Det vil derfor heller ikke være hensigtsmæssigt, hvis Nationalt ID-centers udtalelser f.eks. blev lagret i et centralt register, som ville være tilgængeligt for andre myndigheder.

For så vidt angår Digitaliseringsstyrelsens ønske om, at Nationalt ID-center får en mere autoritativ rolle, eksempelvis ved at gøre retningslinjer og vejledninger obligatorisk for myndighederne at følge, skal det bemærkes, at Nationalt ID-center etableres som et uafhængigt kompetencecenter på ekspertniveau, og at det vil være naturligt, at de retningslinjer, procedurebeskrivelser og vejledninger, som udarbejdes af centeret med henblik på at kvalificere og ensarte myndighedernes tilgang til fastlæggelse og kontrol af udlændingens identitet, også følges af myndighederne i praksis. Det vil dog ikke være obligatorisk for myndighederne at følge retningslinjer mv. fra Nationalt ID-center. Det hænger sammen med dels det forhold, at det i sidste ende er myndighedernes ansvar at fastlægge eller kontrollere udlændingens identitet, dels det forhold, at det kan være nødvendigt at tilpasse retningslinjer mv. til de specifikke forhold, som gør sig gældende for en myndighed, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt, at der sker en dialog mellem Nationalt ID-center og den pågældende myndighed om tilrettelæggelsen og udførelsen af identitetsfastlæggelsen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i bemærkningerne til lovforslaget yderligere præciseres, i hvilke tilfælde myndigheder kan videregive oplysninger om udlændingens rent private forhold og andre fortrolige oplysninger til Nationalt ID-center. Endvidere anbefaler Institut for Menneskerettigheder med henvisning til persondatalovens § 5, stk. 5, at lovforslaget nærmere regulerer Nationalt ID-centers registrering, opbevaring mv. af oplysninger i centerets database, herunder ved indsættelse af slettefrister. Institut for Menneskerettigheder bemærker herudover, at det evt. kunne overvejes at regulere oprettelsen af Nationalt ID-center ved særskilt lov for derved at understrege centerets uafhængighed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til bemærkningerne til lovforslaget pkt. 4.2 for så vidt angår de tilfælde, hvor oplysninger om udlændingens rent private forhold og andre fortrolige oplysninger kan videregives til Nationalt ID-center.

I forhold til bemærkningen om, at lovforslaget nærmere burde regulere Nationalt ID-centers registrering, opbevaring mv. af oplysninger i centerets database, skal det bemærkes, at centeret skal leve op til persondatalovens almindelige regler, herunder persondatalovens § 5, stk. 5, hvorefter indsamlede oplysninger 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 oplys-

ningerne behandles. Det vurderes imidlertid ikke hensigtsmæssigt at indsætte slettefrister, idet det f.eks. vil kunne være nødvendigt for Nationalt ID-center at opbevare eksempler på falske eller forfalskede dokumenter i en længere periode med henblik på i andre sager at identificere sammenlignelige misbrugstilfælde.

KL konstaterer, at lovforslaget ikke lægger op til, at kommunerne kan bede Nationalt ID-center om at foretage en ægthedsundersøgelse af et dokument til brug for fastlæggelse eller kontrol af udlændinges identitet.

I den forbindelse bemærkes det, at KL forudsætter, at en kommune – i en situation, hvor en udlænding ansøger om sociale ydelser, og der opstår tvivl om vedkommendes identitet og/eller dokumenter til fastlæggelse af identitet – vil kunne henvende sig til Udlændingestyrelsen eller anden relevant statslig myndighed, som kan gå videre med sagen i forhold til inddragelse af Nationalt ID-center med henblik på fastlæggelse og kontrol af den pågældendes identitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at hvis Udlændingestyrelsen eller en anden myndighed, der er omfattet af den foreslåede § 40 i, stk. 1, – efter at have modtaget oplysninger fra en kommune – finder, at der er opstået tvivl om en udlændings identitet, kan den pågældende myndighed anmode om bistand fra Nationalt ID-center til at fastlægge eller kontrollere identiteten på en udlænding. En kommune vil dog ikke blot kunne anmode f.eks. Udlændingestyrelsen om på kommunens vegne at henvende sig til Nationalt ID-center. I øvrigt bemærkes det, at det er hensigten, at Nationalt ID-center på sigt også kan afgive udtalelser og yde rådgivning og bistand til andre myndigheder end dem, som nævnes i bemærkningerne til den foreslåede § 40 i, stk. 1.

Retspolitisk Forening anfører, at det bør fremgå af lovforslaget, at såfremt en myndighed anser et dokument for falsk, bør udlændingen have ret til at få dokumentet ægthedsvurderet ved Nationalt ID-center. Retspolitisk Forening har endvidere anført, at det tillige bør fremgå af bemærkningerne til forslaget, at såfremt Nationalt ID-center er i tvivl om et dokumentets ægthed, skal denne tvivl komme udlændingen til gode.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at Nationalt ID-centers skriftlige udtalelser ikke er forvaltningsretlige afgørelser, men alene har til formål at bidrage til at oplyse grundlaget for den myndighed, som skal træffe afgørelse eller i øvrigt udtale sig i en sag, som afgøres på grundlag af udenlandske dokumenter. Det vil således alene være den forelæggende myndigheds ansvar, om en sag er tilstrækkeligt oplyst. Hvis en udlænding ikke er enig i en myndigheds fastsættelse af den pågældendes identitet for den afgørelse, som myndigheden skal træffe, kan udlændingen benytte sig af den almindelige klageadgang.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke bemærkninger til selve lovforslaget eller bemærkningerne hertil, men ministeriet henleder opmærksomheden på, at kommunerne i forbindelse med opgaven med registrering af indrejse for personer i henhold til reglerne i lov om Det Centrale Personregister, jf. lovbekendtgørelse

nr. 646. af 2. juni 2017 (CPR-loven), kan få behov for at trække på visse af Nationalt ID-centers ydelser og kompetencer, f.eks. ved mistanke om overdragelse af en opholdstilladelse eller -bevis fra en udlænding til en anden.

Herudover forudser Økonomi- og Indenrigsministeriet, at ministeriet kan få behov for at trække på ID-centrets ekspertise i forbindelse med behandlingen af sager om nyt personnummer til danske statsborgere som følge af fejl i ansøgerens fødselsdato og dermed personnummer, idet ministeriet i disse sager lægger afgørende vægt på dokumenter, der kan bevidne ansøgerens fødselsdato, herunder dokumenter udstedt i udlandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger. Det er hensigten, at udlændinge- og integrationsministeren fra tidspunktet for Nationalt ID-centers etablering bestemmer, at følgende myndigheder vil være omfattet af udlændingelovens § 40 i, men at centeret på sigt også kan afgive udtalelser og yde rådgivning og bistand til andre myndigheder: Ankestyrelsen, Flygtningenævnet, Justitsministeriet, politiet, Statsforvaltningen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Udenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Der er foretaget en række lovtekniske og redaktionelle ændringer og præciseringer af lovudkastet.