

## BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

**FM 2014/131: Forslag til Inatsisartutbeslutning om Anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), bemyndigelse til at fastsætte regler om studieaktivitet m.v.)**

**Afgivet til forslagets 2. behandling**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Kristian Jeremiassen, Siumut, næstformand

Inatsisartutmedlem Ane Hansen, Inuit Ataqatigiit

Inatsisartutmedlem Naaja Nathanielsen, Inuit Ataqatigiit, udvalgssuppleant

Inatsisartutmedlem Ruth Heilmann, Siumut, udvalgssuppleant

### 1. Forslagets hovedpunkter

Anordningsudkastet indeholder forslag til ændring af den for Grønland gældende udlændingelov<sup>1</sup> gennem delvis ikraftsættelse af en ændring af den danske udlændingelov<sup>2</sup>.

Forslaget indeholder 3 hovedelementer:

- 1) Bestemmelserne i en EU-forordning om en fælles visum-database, visum-informationssystemet (VIS), som er en del af Schengen-samarbejdet, sættes i kraft for Grønland. Fremtidige ændringer af EU-forordningen vil automatisk gælde for Grønland, i det omfang de ikke kræver ændring af andre bestemmelser i udlændingeloven.

---

<sup>1</sup> Udlændingeloven, som sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning nr. 150 af 23. februar 2001.

<sup>2</sup> Lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), bemyndigelse til at fastsætte regler om studieaktivitet m.v.).

Da det i EU forordningen er fastsat, at oplysningerne i VIS blandt andet skal omfatte fingeraftryk og foto af visumansøger, er der i anordningsudkastet samtidig indsat en bemyndigelse til, at Justitsministeren kan fastsætte regler om optagelse af foto og fingeraftryk af udlændinge, der søger om visum til Grønland.

- 2) EU's rådsafgørelse om adgang til søgning i VIS for Europol og for de myndigheder i EU's medlemsstater, der har ansvaret for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller visse andre strafbare handlinger, sættes i kraft for Grønland.
- 3) Bestemmelserne i en EU-forordning om fælles regler vedr. behandlingen af visumansøgninger sættes i kraft for Grønland. Fremtidige ændringer af EU-forordningen vil automatisk gælde for Grønland, i det omfang de ikke kræver ændring af andre bestemmelser i udlændingeloven.

De tre hovedelementer i forslaget er nærmere behandlet nedenfor under pkt. 4-6.

## **2. Høring og supplerende baggrundsmateriale**

Lovudvalget har noteret sig, at beslutningsforslaget er vedlagt resume af anordningsudkastet, hvorimod selve anordningsudkastet – antageligt ved en fejl – ikke er vedlagt. Anordningsudkastet er derfor optaget som bilag til denne betænkning (Bilag 1).

Lovudvalget har endvidere noteret sig, at forslaget i perioden 9. august til 16. september 2013 har været i høring hos følgende myndigheder, virksomheder og organisationer: GA, SIK, Nusuka, Kanukoka, Air Greenland, Mitteqarfiit samt Udenrigsdirektoratet. Forslaget har endvidere i samme periode været udlagt på Naalakkersuisut's høringsportal.

Naalakkersuisut har alene modtaget høringssvar fra Kanukoka, som vurderer, at forslaget ikke har administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunerne og derfor ikke har bemærkninger til forslaget.

## **3. Baggrund**

### **3.1. Baggrund: Schengen-samarbejdet og Grønland**

Schengen-samarbejdet<sup>3</sup> er et samarbejde mellem en række europæiske lande med det formål at ophæve personkontrollen ved de fælles grænser og fastsætte fælles regler for passage af Schengen-områdets ydre grænser og ens visumregler for borgere fra andre lande. Derudover samarbejder de pågældende lande (Schengen-landene) om at bekæmpe illegal indvandring og grænseoverskridende kriminalitet.

---

<sup>3</sup> Schengen-samarbejdet er opkaldt efter byen Schengen i Luxembourg, hvor Schengenaftalen fra 1985 blev underskrevet.

I alt 22 EU-lande samt Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein deltager i samarbejdet.

Oprindeligt var der tale om et samarbejde mellem EU-lande, som foregik uden for EU-traktaternes rammer. Schengen-reglerne blev imidlertid en del af EU-samarbejdet, da Amsterdam-traktaten trådte i kraft den 1. maj 1999<sup>4</sup>.

I 1996 undertegnede Danmark, Finland og Sverige tiltrædelsesaftaler i forhold til Schengen-konventionen<sup>5</sup>. Samtidig undertegnede Norge og Island (som ikke er EU-lande) en samarbejdsaftale i forhold til Schengen-landene.

Det fremgår af artikel 5, stk. 1, i Danmarks tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen, at bestemmelserne i aftalen ikke finder anvendelse på Grønland og Færøerne.

I artikel 5, stk. 2, er det imidlertid fastsat, at der ikke udføres kontrol af personer, som rejser mellem Grønland / Færøerne og de lande der har tilsluttet sig Schengen-konventionen og samarbejdsaftalen med Island og Norge.

Bestemmelsen er indsat, fordi Grønland og Færøerne er omfattet af den rejseordning, der er fastlagt inden for rammerne af Den nordiske Pasunion. Efter denne ordning kan nordiske statsborgere frit rejse mellem de nordiske lande uden at medbringe pas og uden at gennemgå paskontrol. Andre statsborgere end nordiske kan ligeledes rejse mellem de nordiske lande over godkendte grænseovergangssteder uden at skulle gennemgå paskontrol, men sådanne statsborgere skal medbringe pas eller anden godkendt rejselegitimation.

Den særlige ordning for Grønland og Færøerne forudsatte, at der blev skabt et retsgrundlag for en effektiv kontrol af de personer, der rejser til Grønland eller Færøerne fra et land, der ikke har tilsluttet sig Schengen-konventionen og samarbejdsaftalen med Island og Norge.

Denne forudsætning er indbygget i den slutakt (tiltrædelseserklæring), som er knyttet til den danske tiltrædelsesaftale.

Kravet om en effektiv kontrol indebærer blandt andet anvendelse af Schengen Informationssystemet (SIS). Også denne forudsætning fremgår af den nævnte slutakt. Schengen-informationssystemet (SIS) er et fælles informationssystem, til brug for grænsekontrol, til brug for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande, samt til brug for administrationen af udlændingelovgivningen. Schengen-informationssystemet (SIS) giver ved

---

<sup>4</sup> Dette blev gennemført ved en protokol knyttet som bilag til Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

<sup>5</sup> Folketinget bemyndigede ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 regeringen til at ratificere tiltrædelsesaftalen på Danmarks vegne, og ratifikationen fandt herefter sted den 23. september 1997.

hjælp af elektronisk søgning de myndigheder, der er udpeget af Schengen-landene til disse opgaver, adgang til indberetninger om personer og genstande. Bestemmelserne vedrørende Schengen-informationssystemet (SIS) findes i Schengenkonventionens afsnit IV (artikel 92-119).

Bestemmelserne i Schengen-konventionen<sup>6</sup> om ophævelse af personkontrollen ved de indre grænser blev i Danmark gennemført ved en ændring af udlændingeloven<sup>7</sup>.

Det samme gjaldt bestemmelserne i Schengen-konventionen<sup>8</sup> om effektiv kontrol ved de ydre grænser<sup>9</sup>.

Endelig blev også Schengen-konventionens bestemmelser om de generelle indrejsebetingelser, der skal være opfyldt, for at personer, som ikke er statsborgere i EU-lande eller i Norge og Island, kan passere en ydre Schengen-grænse, gennemført ved den nævnte ændring af udlændingeloven<sup>10</sup>.

For Grønlands vedkommende gav Landstinget under efterårssamlingen 2000 sin tilslutning til ikraftsættelse for Grønland af udlændingeloven. Loven blev ikraftsat for Grønland ved anordning nr. 150 af 23. februar 2001.

For så vidt angår Schengen Informationssystemet blev bestemmelserne herom i Schengen-konventionens afsnit IV i Danmark gennemført ved § 2, stk. 1, i den danske tiltrædelseslov<sup>11</sup>.

Tiltrædelsesloven gælder ikke for Grønland, men lovens § 2 om Schengen Informationssystemet er ved kongelig anordning sat i kraft for Grønland i 2001<sup>12</sup>.

Tiltrædelseslovens § 2 om Schengen Informationssystemet er senere ændret to gange: Ved lov nr. 448 af 9. juni 2004<sup>13</sup> og ved lov nr. 521 af 6. juni 2007<sup>14</sup>. Uvist af hvilken årsag blev

---

<sup>6</sup> Schengen-konventionens artikel 2.

<sup>7</sup> § 38 i lov nr. 410 af 10. juni 1997.

<sup>8</sup> Schengen-konventionens artikel 6.

<sup>9</sup> § 38, stk. 1, i lov nr. 410 af 10. juni 1997.

<sup>10</sup> § 28 i lov nr. 410 af 10. juni 1997.

<sup>11</sup> Lov nr. 418 af 10. juni 1997.

<sup>12</sup> Anordning nr. 180 af 21. marts 2001 om ikrafttræden for Grønland af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen.

<sup>13</sup> Loven har baggrund i en rådsafgørelse (af 24. februar 2005) og en forordning (af 29. april 2004) om indførelse af nye funktioner i Schengen-informationssystemet (SIS), herunder i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme.

Landstinget aldrig anmodet om at tilslutte sig ikraftsættelse for Grønland af 2004-loven. Landstinget tilsluttede sig derimod under efterårssamlingen 2008 ikraftsættelse for Grønland af 2007-loven<sup>15</sup>. Hvorvidt 2007-loven efterfølgende blev ikraftsat for Grønland henstår dog for Lovudvalget som uafklaret. En anordning om ikraftsættelse af 2007-loven er tilsyneladende ikke optaget i Statsministeriets lovregister for Grønland.

### 3.2. Baggrund: Forslaget

Folketinget vedtog i maj 2008 et forslag til lov om ændring af udlændingeloven<sup>16</sup>. Loven gennemførte dels et forslag til EU-forordning om etablering af en fælles visum-database, visum-informationssystemet (VIS), og om udveksling af oplysninger mellem Schengen-landene om visa, dels et forslag til rådsafgørelse om adgang til søgning i VIS for Europol og EU medlemsstaternes politimyndigheder og efterretningstjenester.

Loven gennemførte endvidere et forslag til EU-forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer (ambassader og konsulater m.v.), ligeledes med henblik på implementeringen af VIS<sup>17</sup>.

Loven indebar blandt andet, at danske myndigheder skal optage fingeraftryk og personfotografi af alle førstegangsvisumansøgere med henblik på indlæsning i VIS, og at myndighederne i forbindelse med visumsagsbehandlingen skal anvende VIS med henblik på at fastlægge ansøgerens identitet, indhente oplysninger om tidligere ansøgninger og indlæse data i relation til den nye ansøgning.

Loven gjaldt ikke for Grønland, men kunne ikraftsættes for Grønland ved kongelig anordning, hvilket den dog aldrig blev.

Folketinget vedtog nemlig i december 2009 yderligere et forslag til lov om ændring af udlændingeloven<sup>18</sup>. Loven indeholdt bestemmelser til gennemførelse af en EU-forordning om fælles regler vedr. behandlingen af visum-ansøgninger (Visumkodeks). Med forordningen om visumkodeksen samledes alle eksisterende Schengen-regler vedrørende betingelser og

---

<sup>14</sup> Loven indebærer, at bestemmelserne i en rådsafgørelse og en forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) gælder i Danmark. Baggrunden for oprettelsen af SIS II var navnlig, at det eksisterende Schengen-informationssystem ansås for teknisk forældet, og at det ansås ikke at have tilstrækkelig kapacitet til at imødekomme fremtidige behov for intensivering af det europæiske politisamarbejde, herunder samarbejdet med de nye EU-medlemsstater.

<sup>15</sup> EM 2008/153.

<sup>16</sup> Lov nr. 431 af 1. juni 2008 om ændring af udlændingeloven.

<sup>17</sup> På tidspunktet for lovforslagets fremsættelse var forslaget til forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser fortsat under forhandling mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

<sup>18</sup> Lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven.

procedurer for udstedelse af visa i ét regelsæt. Dermed ophævedes tidligere gældende regler og regelsæt herom; således også de fælles konsulære instrukser.

Af lovtekniske årsager indeholdt lovforslaget en videreførelse af de bestemmelser i 2008 ændringen af udlændingeloven, som vedrørte visum-informationssystemet (VIS), og om udveksling af oplysninger mellem Schengen-landene om visa, dels et forslag til rådsafgørelse om adgang til søgning i VIS for Europol og EU medlemsstaternes politimyndigheder og efterretningstjenester.

Loven indeholder også bestemmelser, som ikke er relateret til Schengen-samarbejdet, herunder en bemyndigelse til fastsættelse af regler om udenlandske studerendes studieaktivitet.

Det beslutningsforslag, som Inatsisartut her skal tage stilling til, vedrører ikraftsættelse for Grønland af en del af 2009-lovændringen, nemlig den del der har baggrund i Schengen-samarbejdet. Lovens øvrige bestemmelser, herunder bemyndigelsen til fastsættelse af regler om udenlandske studerendes studieaktivitet, foreslås ikke ikraftsat for Grønland.

#### **4. Visum-informationssystemet**

Forslaget indebærer som allerede nævnt, at bestemmelserne i en EU-forordning om en fælles visum-database, visum-informationssystemet (VIS), som er en del af Schengen-samarbejdet, sættes i kraft for Grønland.

##### **4.1. Formål**

Formålet med Visum-informationssystemet (Herefter: VIS) er:

- a) At lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne inden for Schengen-området om ansøgninger og afgørelser vedrørende visum.
- b) At forebygge ”visumshopping” (d.v.s. at en ansøger, som får afslag på visum i ét Schengen-land, forsøger sig i et andet)
- c) At hindre anvendelsen af falske identitetspapirer i forbindelse med visumansøgninger, og lette grænsekontrollen ved de ydre grænser og kontrollen inden for de enkelte medlemsstaters område.
- d) At lette identifikationen af udlændinge, som er indrejst på visum, men som ikke længere har ret til at opholde sig i det pågældende Schengen-land, og som derfor skal udsendes.
- e) At bidrage til at forebygge trusler mod de enkelte Schengen-landes indre sikkerhed.

##### **4.2. Indføring af oplysninger i VIS**

Når visummyndigheden modtager en ansøgning om visum, opretter visummyndigheden en ansøgningssag i VIS og kontrollerer samtidig, om et af Schengen-landene har registreret en tidligere visumansøgning fra den pågældende ansøger.

I ansøgningssagen indføres oplysninger om bl.a. ansøgers navn, nationalitet og rejsens formål. Desuden indføres foto og fingeraftryk.

Hvis ansøger meddeles afslag, skal visummyndigheden yderligere indføre en række oplysninger, herunder bl.a. oplysninger om årsagen til afslaget. Tilsvarende gælder, hvis et visum annulleres/inddrages eller hvis gyldighedsperioden forlænges eller forkortes.

#### **4.3. Andre myndigheders adgang til oplysninger i VIS**

Ud over de myndigheder, som har kompetence til at træffe afgørelse i visumsager, har også en række andre myndigheder adgang til oplysninger i VIS.

Særligt kan nævnes, at myndigheder, der har kompetence til at foretage kontrol ved Schengenområdet ydre grænser og inden for de enkelte Schengen-landes område, har adgang til at foretage søgning i VIS på et visum-mærkats nummer kombineret med visumindehaverens fingeraftryk. Disse myndigheder har dog alene adgang til at foretage en sådan søgning med henblik på at verificere en persons identitet, at et visum er ægte, eller at betingelserne for indrejse er opfyldt.

Endvidere har et Schengen-lands udlændingemyndigheder adgang til at foretage søgning i VIS på visumindehaverens fingeraftryk. Disse myndigheder har dog alene adgang til at foretage en sådan søgning med henblik på at identificere ulovlige indvandrere.

#### **4.4. Ændring (og herunder også sletning) af oplysninger**

Kun det Schengen-land, som har indført en oplysning i VIS, har adgang til at korrigere eller slette den pågældende oplysning.

En ansøgningssag opbevares dog ikke længere end højst 5 år i VIS. Herefter slettes sagen automatisk.

Hvis et Schengen-land har grund til at tro, at oplysninger i VIS kan være ukorrekte, skal det pågældende Schengen-land straks underrette det Schengen-land, som har indført oplysningerne i VIS. Det Schengen-land, som har indført oplysningerne i VIS, har herefter pligt til at kontrollere oplysningerne og at korrigere eller slette oplysningerne i det omfang, de måtte være ukorrekte.

#### **4.5. Datasikkerhed**

EU's persondatadirektiv finder anvendelse på Schengen-landenes behandling af personoplysninger i medfør af VIS-forordningen. Persondatadirektivet er gennemført i dansk lovgivning ved Lov om behandling af personoplysninger (Persondataloven).

#### **4.6. Registrerede personers rettigheder**

Visum-ansøgere har krav på en række oplysninger, herunder blandt andet:

- Oplysning om, at indsamlingen af data i VIS er obligatorisk i forbindelse med behandling af en visum-ansøgning.
- Oplysning om formålet med dataindsamlingen og hvem der modtager de registrerede data.
- Oplysning om, hvem der er dataansvarlig.
- Oplysning af dataopbevaringsperioden.
- Oplysning om den pågældendes adgang til at gøre sig bekendt med de opbevarede oplysninger.
- Oplysning om muligheden for at få korrigeret eller slettet urigtige oplysninger.

Enhver person har ret til at aktindsigt i de oplysninger om vedkommende, der er indført i VIS.

Endvidere kan enhver anmode om, at ukorrekte eller ulovligt registrerede oplysninger om den pågældende korrigeres eller slettes. Det Schengen-land, som har indført de pågældende oplysninger i VIS skal – hvis det anerkender, at oplysningerne er ukorrekte eller ulovligt registrerede – straks bekræfte skriftligt, at det har taget skridt til at korrigere eller slette de pågældende oplysninger. I tilfælde af, at det pågældende Schengen-land ikke anerkender, at oplysningerne er ukorrekte eller ulovligt registrerede, skal dette straks meddeles den registrerede person, skriftligt og med begrundelse og klagevejledning.

#### **5. Adgang til søgning i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.**

EU kommissionen fremsatte i november 2005 et forslag til rådsafgørelse om adgang til søgning i VIS for Europol<sup>19</sup> og for de myndigheder i EU's medlemsstater, der har ansvaret for

---

<sup>19</sup> "Europol" er Den Europæiske Politienhed, som er oprettet ved konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæisk politienhed ("Europol-konventionen").

Danmark tiltrådte i 1997 Europol-konventionen, der indeholdt bestemmelser om oprettelse af en europæisk politienhed med det formål at styrke samarbejdet mellem EU-1261 af 16. december 2009 om Den Europæiske Politienhed (Europol). Også denne lov indeholder hjemmel til ikraftsættelse for Grønland. Loven er ikke ikraftsat for Grønland.

<sup>19</sup> Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008.

<sup>19</sup> Svarende til de former for kriminalitet, der tidligere hørte ind under Europols kompetenceområde i henhold til artikel 2 i Europol-konventionen, og nu i henhold til artikel 4 i Rådsafgørelse af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).medlemsstaternes politimyndigheder inden for en række nærmere definerede kriminalitetsformer. Konventionen indeholdt tillige regler om oprettelse af analysedatabaser og et

forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.

Rådet har i 2008 vedtaget forslaget<sup>20</sup>.

Rådsafgørelsen giver Europol, og de nævnte myndigheder adgang til søgning i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

### **5. 1. Alvorlige strafbare handlinger.**

Rådsafgørelsen giver som allerede nævnt adgang til søgning i VIS for dels Europol, dels de myndigheder i EU's medlemsstater, der har ansvaret for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.

”Alvorlige strafbare handlinger” dækker i denne forbindelse over følgende kriminalitetsformer<sup>21</sup>:

- Ulovlig narkotikahandel.
- Pengehvidvaskning.
- Ulovlig handel og anden ulovlig omgang med nukleare og radioaktive materialer.
- Organiseret illegal indvandring.
- Menneskehandel.
- Ulovlig handel med stjålne motorkøretøjer.
- Forsætligt manddrab og grov legemsbeskadigelse.
- Ulovlig handel med menneskevæv og –organer.
- Bortførelse, frihedsberøvelse og gidseltagning.
- Racisme og fremmedhad.
- Organiseret røveri.

---

informationssystem til brug for efterforskningen af de omfattede kriminalitetsformer. Endelig indeholdt konventionen regler om samarbejdet mellem Europol og medlemsstaterne samt samarbejdet mellem Europol og tredjelande og organisationer. Europol-konventionen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997 om gennemførelse af Europol-konventionen. Loven indeholdt hjemmel til ikraftsættelse for Grønland, men denne hjemmel forblev uudnyttet.

Europol-konventionen blev i 2009 ophævet og erstattet af en rådsafgørelse (Rådsafgørelse af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol) ). Rådsafgørelsen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1261 af 16. december 2009 om Den Europæiske Politienhed (Europol). Også denne lov indeholder hjemmel til ikraftsættelse for Grønland. Loven er ikke ikraftsat for Grønland.

<sup>20</sup> Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008.

<sup>21</sup> Svarende til de former for kriminalitet, der tidligere hørte ind under Europols kompetenceområde i henhold til artikel 2 i Europol-konventionen, og nu i henhold til artikel 4 i Rådsafgørelse af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).

- Ulovlig handel med kulturgenstande, herunder antikviteter og kunst.
- Underslæb og bedrageri.
- Pengeafpresning og afkrævning af beskyttelsespenge
- Produkt-eftersligninger og fremstilling af piratudgaver.
- Forfalskning af officielle dokumenter.
- Ulovlig handel med falske dokumenter.
- Falskmøntneri og andre former for forfalskning af betalingsmidler.
- It-kriminalitet.
- Bestikkelse.
- Ulovlig handel med våben, ammunition og eksplosive stoffer.
- Ulovlig handel med truede dyrearter.
- Ulovlig handel med truede plantearter og træsorter.
- Miljøkriminalitet.
- Ulovlig handel med hormonpræparater og andre vækstoffremmende stoffer.

### **5.2. Myndigheder, som har adgang til søgning i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.**

Rådsafgørelsen giver adgang til søgning i VIS for nationalt udpegede myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger, eller andre alvorlige strafbare handlinger. Det kan dreje sig om politimyndigheder eller efterretningstjenester med ansvar for den interne sikkerhed i det pågældende land.

### **5.3. Betingelser for adgang til VIS-data for de pågældende myndigheder.**

Rådsafgørelsen fastsætter en række betingelser for adgang til VIS-data for de myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed i henholdsvis Schengen-landene og de EU-medlemsstater, som ikke deltager i Schengen-samarbejdet:

- Der gives alene adgang til data i VIS efter begrundet skriftlig eller elektronisk anmodning.
- Adgangen til søgning skal være nødvendig med henblik på forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.
- Adgangen til søgning skal være nødvendig i et konkret tilfælde. Det vil sige, at søgningen skal være forbundet med en bestemt alvorlig strafbar handling, som har fundet sted, eller som der er en overhængende fare for vil finde sted, eller med en bestemt person, som der er grund til at mistænke for at ville begå terrorhandlinger/alvorlige strafbare handlinger, eller som har en tilknytning til en sådan person.

- Der skal foreligge konkrete indicier, der giver grund til at antage, at søgningen vil bidrage til forebyggelse, afsløring eller efterforskning af en af de pågældende strafbare handlinger.

Adgangen til visum-oplysninger er gensidig: Det er således fastsat i rådsafgørelsen, at de EU-medlemsstater, som ikke deltager i Schengen-samarbejdet, skal stille visum-oplysninger til rådighed for Schengen-landene, under de samme betingelser, som er beskrevet ovenfor.

#### **5.4. Betingelser for adgang til VIS-data for Europol.**

Europol har som formål at støtte og styrke de nationale myndigheders indsats og gensidige samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme og andre former for grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater.

Europol har følgende hovedopgaver:

- At indsamle, lagre, behandle, analysere og udveksle oplysninger og efterretninger.
- At underrette medlemsstaternes politimyndigheder mv. om oplysninger af relevans for dem og om eventuelle sammenhænge mellem forskellige strafbare forhold.
- At yde bistand til efterforskningen i medlemsstaterne, navnlig ved at fremsende alle relevante oplysninger til de nationale enheder.
- At anmode myndigheder i de berørte medlemsstater om i specifikke sager at efterforske eller koordinere efterforskningen af en sag og at foreslå, at der oprettes et fælles efterforskningshold. Europols personale kan eventuelt deltage som støttefunktion i fælles efterforskningshold.
- At udarbejde trusselsvurderinger, strategiske analyser og generelle situationsrapporter i relation til Europols formål, herunder trusselsvurderinger af organiseret kriminalitet.
- At stille efterretninger til rådighed og yde analytisk støtte til medlemsstaterne i forbindelse med større internationale begivenheder (f.eks. topmøder eller større idrætsbegivenheder).

Europols kompetence omfatter organiseret kriminalitet, terrorisme og nærmere bestemte andre former for grov kriminalitet<sup>22</sup>, der berører to eller flere medlemsstater på en sådan måde, at en fælles tilgang fra medlemsstaternes side er påkrævet på grund af de strafbare handlingers omfang, betydning og følger.

---

<sup>22</sup> Se note 21 og listen over omfattede kriminalitetsformer i betænkningens afsnit 5.1.

Inden for disse rammer giver rådsafgørelsen Europol adgang til søgning i VIS, når det er nødvendigt for Europolis udførelse af en specifik analyseopgave.

Rådsafgørelsen giver endvidere Europol adgang til søgning i VIS, når det er nødvendigt for Europolis udførelse af en analyse af generel og strategisk opgave. Her er det dog en betingelse, at Europol anonymiserer VIS-dataene før behandlingen, og at dataene opbevares i en form, hvor identifikation af de registrerede ikke længere er mulig.

### **5.5. Beskyttelse af personoplysninger.**

For så vidt angår beskyttelse af personoplysninger, som indhentes fra VIS, pålægger rådsafgørelsen de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning at sikre et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau<sup>23</sup>.

De organer, som i henhold til den nationale lovgivning har til opgave at føre tilsyn med behandlingen af personoplysninger hos de myndigheder, der i medfør af rådsafgørelsen har adgang til data fra VIS, overvåger lovligheden af de pågældende myndigheders behandling af personoplysninger fra VIS. Rådsafgørelsen pålægger medlemsstaterne at sikre, at disse organer har tilstrækkelige midler til at løfte denne opgave.

Personoplysninger, der er modtaget fra VIS, må udelukkende finde anvendelse med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

Personoplysninger, der er modtaget fra VIS, kan ikke videregives til noget tredjeland (et land, som ikke er medlem af EU eller deltager i Schengen-samarbejdet), eller nogen international organisation. Dog kan sådanne oplysninger i særlige tilfælde af hastende karakter videregives til et tredjeland eller en international organisation, forudsat at det udelukkende tjener det formål at forebygge eller afsløre terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger. De ovenfor beskrevne betingelser for adgang til VIS-data for de myndigheder, der har ansvaret for den indre sikkerhed i henholdsvis Schengen-landene og de EU-medlemsstater, som ikke deltager i Schengen-samarbejdet, finder tilsvarende anvendelse.

### **5.6. Datasikkerhed.**

Rådsafgørelsen pålægger de enkelte medlemsstater at vedtage de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for de data, der skal hentes i VIS i henhold til denne afgørelse, og som derefter skal lagres. Dette blandt andet med henblik på at forhindre uautoriseret læsning,

---

<sup>23</sup> Databeskyttelsesniveauet skal mindst svare til det niveau, der følger af Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og (for de stater, der har ratificeret den) tillægsprotokollen hertil af 8. november 2001.

ændring, sletning eller af personoplysninger, samt at sikre, at det er muligt at verificere og fastslå, hvilke oplysninger der er blevet hentet i VIS, hvornår, af hvem og til hvilket formål.

#### **6. Fælles regler vedr. behandlingen af visum-ansøgninger (Visum kodeks)**

EU Kommissionen fremsatte i juli 2006 forslag til forordning om fælles regler vedr. behandlingen af visum-ansøgninger, i form af en visum kodeks. Forslaget blev – med enkelte ændringer – vedtaget i juli 2009<sup>24</sup>.

Forordningen samler de forud for forordningen gældende Schengen-regler vedr. visum-udstedelse i ét regelsæt (en visum-kodeks).

Forordningen indeholder herudover følgende nyskabelser i forhold til de Schengen-regler, som var gældende forud for indførelsen af visum-kodeksen:

- **Mulighed for at indgå aftaler om, at et Schengen-land varetager opgaver på vegne af et andet Schengen-land**

Forordningen indeholder bestemmelser, som giver et Schengen-land mulighed for at bemyndige et andet Schengen-land til at behandle ansøgninger og udstede visa eller meddele afslag på det pågældende Schengen-lands vegne, eller til at yde bistand i forbindelse med modtagelse af ansøgninger og registrering af fingeraftryk m.v. Det har ikke tidligere været muligt at bemyndige et andet Schengen-land til meddele afslag på visumansøgninger.

- **Mulighed for at afvise en ansøgning**

Forordningen indeholder regler om afvisning af visumansøgninger, der ikke opfylder en række nærmere fastsatte krav til en visumansøgning, for eksempel derved at ansøger ikke har udfyldt det ansøgningsskema, som skal anvendes, at ansøgningen ikke er forsynet med fotografi og fingeraftryk, eller at der ikke er betalt visumgebyr.

Afvisning adskiller sig fra afslag derved, at ansøgningen ikke undergives en egentlig behandling eller stillingtagen til det ansøgte, og at der derfor ikke er knyttet klageadgang til afvisningen.

- **Loft for sagsbehandlingstider**

Forordningen indeholder bestemmelser om maksimale sagsbehandlingstider. En visumansøgning skal således afgøres inden for 15 kalenderdage efter indgivelsen. Afgørelsesfristen kan dog forlænges op til 30 kalenderdage, hvis det er nødvendigt at undersøge ansøgningen nærmere, og i særlige tilfælde i op til 60 kalenderdage, hvis der er behov for supplerende dokumentation.

---

<sup>24</sup> Forordning nr. 810/2009 af 13. juli 2009.

- **Begrundelsespligt**

Forordningen indeholder bestemmelser om, at afslag på visum skal begrundes skriftligt, og at ansøger skal gives adgang til at klage over afgørelsen.

- **Gebyrer**

Forordningen indeholder bestemmelser, hvorefter der som hovedregel skal betales et gebyr på 60 euro (ca. 420 kr.) for indgivelse af ansøgning om visum. Gebyret reguleres løbende. Visse grupper, f.eks. børn under 6 år og studerende, der tager ophold i studieøjemed, er fritaget for gebyr, ligesom reglerne giver det enkelte Schengen-land mulighed for generelt at fritage nærmere bestemte grupper. Endvidere kan en ansøger helt eller delvist fritages for gebyr af humanitære årsager, eller med henblik på at fremme landets kulturelle og sportslige interesser, udenrigspolitiske eller udviklingspolitiske interesser eller andre væsentlige offentlige interesser.

## **7. Lovudvalgets overvejelser**

Lovudvalget har noteret sig, at den foreslåede ændring af udlændingeloven vil indebære, at behandlingen af ansøgninger om korttidsvisum til Grønland vil blive omfattet af EU/Schengen regler om behandlingen af ansøgninger om korttidsvisum. Det indebærer blandt andet, at der vil blive stillet krav om foto og fingeraftryk i forbindelse med ansøgning om visum til Grønland. Den foreslåede ændring af udlændingeloven vil endvidere indebære, at de (danske) myndigheder, som er ansvarlige for behandlingen af ansøgninger om korttidsvisum til Grønland vil skulle indhente oplysninger fra en særlig EU / Schengen database med oplysninger om visumansøgninger, ligesom de pågældende myndigheder skal indføre oplysninger om ansøgninger om visum til Grønland i denne database. Oplysninger om ansøgninger om visum til Grønland, som er tilført visumdatabasen vil i et nærmere bestemt omfang kunne benyttes af de (danske) myndigheder, som er ansvarlige for kontrollen med personer der rejser til Grønland fra lande, som ikke er omfattet af Schengen-samarbejdet. Også Europol og politi- og efterretningstjenester med ansvar for landenes indre sikkerhed vil i et nærmere bestemt omfang få adgang til de oplysninger om ansøgninger om visum til Grønland, som er tilført visumdatabasen.

Den foreslåede ændring af udlændingeloven indebærer ingen ændringer for så vidt angår herboende borgeres ansøgning om visum til andre lande.

### **7.1. Har Grønland noget valg?**

Lovudvalget har noteret sig, at Justitsministeriet i det resume, som er optaget som bilag til beslutningsforslaget oplyser følgende:

*”Med henblik på fortsat at sikre adgang til at rejse mellem Danmark og Grønland uden paskontrol, er det nødvendigt at gøre en række af Schengenkonventionens og hertil relaterede bestemmelser anvendelige i forhold til Grønland. Derved kan der sikres en fortsat effektiv grænsekontrol i overensstemmelse med Schengenreglerne, idet en del af Danmarks ydre grænser i Schengen-sammenhæng består af de grønlandske grænser.*

*Det er afgørende for Danmark at leve op til sine forpligtelser efter Schengenreglerne, herunder en effektiv grænsekontrol og overvågning af de ydre grænser i Grønland samt de nødvendige kompenserende foranstaltninger inden for grænseområdet, der f.eks. omfatter anvendelsen af VIS i forbindelse med grænsekontrol.*

*Det er endvidere afgørende for Danmark at sikre, at der fortsat kan rejses mellem Grønland og Danmark, uden at der skal foretages paskontrol i den forbindelse.”*

Umiddelbart kunne de citerede oplysninger efterlade det indtryk, at Justitsministeriet vurderer, at ikraftsættelse for Grønland af samtlige de tre EU-regelsæt, som er omfattet af beslutningsforslaget, er en forudsætning for, at adgangen til at rejse mellem Danmark og Grønland uden paskontrol kan opretholdes.

Det er imidlertid et spørgsmål, om de af Justitsministeriet i resumeet anvendte formuleringer giver grundlag for en helt så klar og entydig konklusion.

Lovudvalget har i relation hertil noteret sig, at Danmarks ikke deltager i vedtagelsen af foranstaltninger, der udgør en udbygning af Schengen-reglerne, idet disse er omfattet af Danmarks forbehold vedr. overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender<sup>25</sup>.

Inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengenreglerne, skal Danmark imidlertid træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning.

Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre rådsforanstaltningen, beslutter de medlemsstater, som er bundet af foranstaltningen, sammen med Danmark, hvilke passende foranstaltninger, der skal træffes<sup>26</sup>.

Selv om en udbygning af Schengenreglerne er omfattet af Danmarks EU-forbehold, vil det således - eventuelt - kunne få konsekvenser for Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet, hvis Danmark ikke ønsker at implementere den pågældende udbygning.

---

<sup>25</sup> Jf. artikel 3 i protokol nr. 19 om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, og artikel 1 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling.

<sup>26</sup> Jf. artikel 4, stk. 2, i protokol nr. 22 om Danmarks stilling.

Hvis Danmark imidlertid beslutter at implementere den pågældende udbygning af Schengen-samarbejdet, vil dette skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af udbygningen<sup>27</sup>.

Umiddelbart er det Lovudvalgets forståelse, at folkeretlige forpligtelser, som Danmark påtager sig i forhold til EU, ikke omfatter Grønland.

Lovudvalget har imidlertid måttet overveje, hvorvidt de ovenfor citerede oplysninger i Justitsministeriets resume skal forstås således, at Danmark i medfør af artikel 4, stk. 1, i protokollen om Danmarks stilling faktisk *har* påtaget sig folkeretlige forpligtelser, hvis efterlevelse *forudsætter*, at VIS anvendes ved grænsekontrollen i Grønland, og dermed forudsætter, at de for Grønland gældende regler i udlændingeloven ændres.

En anden mulig forståelse er dog, at de forpligtelser, som Justitsministeriet henviser til, påhviler Danmark i kraft af Danmarks tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen.

Som omtalt i denne betæknings afsnit 3.1 forudsatte den særlige ordning med paskontrol-frihed mellem Grønland og Danmark, at der blev skabt et retsgrundlag for en effektiv kontrol af de personer, der rejser til Grønland fra et land, der ikke deltager i Schengen-samarbejdet. Denne forudsætning er indbygget i den slutakt (tiltrædelseserklæring), som er knyttet til den danske tiltrædelsesaftale.

Imidlertid er den nævnte forudsætning knyttet til tiltrædelsesaftalens *ikrafttræden*: Det er i slutakten fastsat, at tiltrædelsesaftalen først træder i kraft, når en komite med ansvar herfor har konstateret, at de regler den finder nødvendige for gennemførelsen af effektive kontrol- og overvågningsforanstaltninger ved de ydre grænser i Grønland (og på Færøerne) samt de nødvendige kompenserende foranstaltninger, herunder benyttelse af Schengens informationssystem, er trådt i kraft og er blevet effektive.

Spørgsmålet er derfor, om forudsætningen for opretholdelse af den særlige ordning med paskontrol-frihed mellem Grønland og Danmark er opfyldt allerede med komiteens anerkendelse af de regler, som ved kongelig anordning blev sat i kraft for Grønland i 2001<sup>28</sup>. Eller om det af tiltrædelsesaftalen kan udledes at den for Grønland gældende retstilstand må tilpasses enhver senere udbygning af Schengen-samarbejdet, herunder en udbygning af kravene til kompenserende foranstaltninger, såfremt den særlige ordning med paskontrol-frihed mellem Grønland og Danmark skal kunne opretholdes.

---

<sup>27</sup> Jf. artikel 4, stk. 1, i protokol nr. 22 om Danmarks stilling.

<sup>28</sup> Anordning nr. 150 af 23. februar 2001 og Anordning nr. 180 af 21. marts 2001

Uanset om en forpligtelse til at tilpasse de for Grønland gældende regler hviler på en fortolkning af tiltrædelsesaftalen eller på Danmarks langt senere accept af EU-initiativer til udbygning af Schengen-samarbejdet, må en sådan forpligtelse også give anledning til overvejelser om, hvorvidt Danmark (i forhold til eventuelle fremtidige udbygninger af Schengen-samarbejdet) kan påtage sig folkeretlige forpligtelser med virkning for Grønland, uden forudgående at høre Grønlands Selvstyre herom.

Det fremgår af selvstyrelovens § 13, stk. 4, at folkeretlige aftaler, som har særlig betydning for Grønland, inden indgåelse skal forelægges Grønlands Selvstyre til udtalelse.

Til uddybning af formuleringen ”særlig betydning for Grønland” oplyses i lovbemærkningerne, at høringspligten selvsagt ikke gælder for aftaler, som ikke skal gælde for Grønland, f.eks. aftaler der vedrører Danmarks medlemskab af EU, som Grønland står udenfor. Spørgsmålet er så, om dette også gælder i forhold til Schengenaftaler med virkning for Grønland.

En afklaring af disse spørgsmål og problemstillinger forekommer ønskelig – også af hensyn til afdækning af Grønlands stilling i forhold til eventuelle fremtidige udbygninger af Schengen-samarbejdet:

- Kan Danmark i medfør af artikel 4, stk. 1, i protokollen om Danmarks stilling påtage sig folkeretlige forpligtelser, hvis efterlevelse forudsætter, at regler, som er gældende for Grønland, ændres?
- Kan det af tiltrædelsesaftalen med sikkerhed udledes, at den for Grønland gældende retstilstand må tilpasses enhver senere udbygning af Schengen-samarbejdet, herunder en udbygning af kravene til kompenserende foranstaltninger, såfremt den særlige ordning med paskontrol-frihed mellem Grønland og Danmark skal kunne opretholdes? Eller er forudsætningen for opretholdelse af den særlige ordning med paskontrol-frihed mellem Grønland og Danmark opfyldt allerede med komiteens anerkendelse af de regler, som ved kongelig anordning blev sat i kraft for Grønland i 2001?
- Påhviler der i medfør af Selvstyreloven Danmark en pligt til at høre Grønlands Selvstyre forud for, at Danmark tilslutter sig EU-regler vedrørende Schengen-samarbejdet, som er af betydning for Grønland?

***Lovudvalget skal derfor opfordre Naalakkersuisut*** til at anmode Justitsministeriet om en nærmere redegørelse til belysning heraf, og at tilsende Lovudvalget kopi af Justitsministeriets besvarelse, når den foreligger.

## 7.2. Fremtidige ændringer af de to EU-forordninger

Lovudvalget konstaterer, at der i anordningsudkastet er anvendt følgende formuleringer:

”Bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) *med senere ændringer* gælder i Grønland”, og ”Bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) *med senere ændringer* gælder i Grønland”:

Tilsvarende formuleringer er anvendt i den for Danmark gældende ændring af udlændingeloven. Af lovbemærkningerne hertil fremgår det, at der med denne formulering tages højde for eventuelle fremtidige ændringer af de to EU-forordninger.

Som anordningsudkastet er affattet, vil eventuelle ændringer af de to EU-forordninger således automatisk være gældende for Grønland, med mindre de pågældende ændringer indebærer behov for ændring af andre bestemmelser i den for Grønland gældende udlændingelov.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at en række af de løbende ændringer der eventuelt vil kunne imødeses, i hvert fald for visumkodeksens vedkommende, vil være af teknisk karakter.

Uanset dette, er det Lovudvalgets principielle opfattelse, at EU-organer ikke bør overlades lovgivningskompetence med virkning for Grønland. Selvstyreloven sikrer, at Grønlands Selvstyre høres vedr. dansk lovgivning med virkning for Grønland. Som anordningsudkastet er affattet, vil det indebære, at Grønlands Selvstyre i et omfang giver afkald herpå.

Lovudvalget finder det derfor ønskeligt, at formuleringen ”med senere ændringer” udgår, og at der i stedet indsættes en bemyndigelse til Justitsministeren til ved bekendtgørelse at sætte eventuelle senere ændringer af de to EU-forordninger i kraft for Grønland. Dermed vil Naalakkersuisut (men ikke Inatsisartut), blive hørt i overensstemmelse med Selvstyrelovens bestemmelser.

Lovudvalget fremsætter ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

## 8. Lovudvalgets indstilling

Et enigt Udvalg fremsætter følgende **ændringsforslag**:

”Forslag til inatsisartutbeslutning om, at Grønlands Selvstyre tilslutter sig den forelagte anordning om ikraftsættelse for Grønland af lov om ændring af udlændingeloven; dog således at formuleringen ”med senere ændringer” i § 2a, stk. 3 og 5 udgår, og at der i stedet indsættes

en bemyndigelse til Justitsministeren til ved bekendtgørelse at sætte eventuelle senere ændringer af de to EU-forordninger i kraft for Grønland.”

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

---

Anders Olsen,  
Formand  
*Siumut*

---

Kristian Jeremiassen  
*Siumut*

---

Naaja Nathanielsen  
*Inuit Ataqatigiit*

---

Ruth Heilmann  
*Siumut*

---

Ane Hansen  
*Inuit Ataqatigiit*