

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

forslag til lov om ændring af lov om gennemførelse af Europol-konventionen og lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet og lov om international fuldbyrdelse af straf m.v.
(Gennemførelse af tillægsprotokoller til Europol-konventionen mv.) (L 6)

1. Indledning

Der er i Rådet vedtaget tre protokoller om ændring af Europol-konventionen.

Med henblik på at Danmark kan gennemføre de ændringer, som følger af protokollerne, har Justitsministeriet udarbejdet et udkast til forslag til lov om ændring af lov om gennemførelse af Europol-konventionen.

Lovudkastet blev den 4. august 2004 sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer mv. Denne høringsoversigt indeholder en redegørelse for indholdet af de modtagne høringssvar samt Justitsministeriets bemærkninger hertil (som er markeret med kursiv).

Det fremsatte lovforslag svarer - når der bortses fra de foreslåede regler om behandling af eventuelle klager over Europol-ansattes eller andre medlemsstaters embedsmænds adfærd i forbindelse med deltagelse i fælles efterforskningshold her i landet (se herom nærmere nedenfor under pkt. 4.2.) - indholdsmæssigt til det lovudkast, som har været sendt i høring.

2. Hørte myndigheder, organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder,

organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, præsidenterne for retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Datatilsynet og Institut for Menneskerettigheder.

3. Generelt

Følgende myndigheder, organisationer mv., som Justitsministeriet har modtaget hørings svar fra, har ikke haft bemærkninger til det udsendte lovudkast:

Præsidenten for Vestre Landsret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet og Institut for Menneskerettigheder.

Datatilsynet, Rigsadvokaten og Advokatrådet er fremkommet med en række bemærkninger til lovforslaget, jf. nærmere herom i det følgende under punkt 4.

4. Specifikke bemærkninger til lovforslaget

4.1. Bemærkninger til 1. tillægsprotokol

I de modtagne hørings svar er der ikke fremsat bemærkninger til indholdet af den 1. tillægsprotokol til Europol-konventionen.

4.2. Bemærkninger til 2. tillægsprotokol

4.2.1. **Rigsadvokaten** har i sit hørings svar peget på, at det eventuelt bør fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, hvorledes der skal forholdes med hensyn til mulige klager over Europol-ansattes adfærd i forbindelse med udførelsen af politimæssige

opgaver på det fælles efterforskningshold på dansk territorium. Efter Rigsadvokatens opfattelse følger det af reglerne i den 2. tillægsprotokol, at adfærdsklager over Europol-ansatte behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b, på samme måde som hvis klagen rettede sig mod en dansk polititjenestemand.

Rigsadvokaten anfører i den forbindelse bl.a., at i sager, hvor fælles efterforskningshold opererer i Danmark, er de deltagende polititjenestemænd fra andre stater og ansatte fra Europol under ledelse af en dansk politimand, og dispositioner, som foretages som led i efterforskningen, sker efter dansk ret og vil således kunne påklages til den regionale statsadvokat. Endvidere finder Rigsadvokaten, at praktiske hensyn taler for, at adfærdsklager behandles i Danmark. Et eventuelt disciplinært ansvar vil naturligvis fortsat skulle gøres gældende af ansættelsesmyndigheden.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.2.1., finder Justitsministeriet - ligesom Rigsadvokaten - at eventuelle klager over Europol-ansattes adfærd i forbindelse med deltagelse i fælles efterforskningshold her i landet bør behandles i det danske klagesystem. Justitsministeriet lægger herved vægt på de samme forhold som Rigsadvokaten.

Det foreslås på denne baggrund at indsætte en udtrykkelig bestemmelse i Europol-loven (som ny § 5 a, stk. 3), hvorefter klager over Europol-ansatte under udførelse af opgaver i Danmark efter konventionens artikel 3 a behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b og d, jf. herved lovforslagets § 1, nr. 5.

I tilknytning hertil foreslås der endvidere en ændring af lov nr. 258 af 8. maj 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet og lov om international fuldbyrdelse af straf m.v., således at også klager over andre medlemsstaters embedsmænds adfærd i forbindelse med deltagelse i fælles efterforskningshold i Danmark kan behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 b og d. Der henvises til lovforslagets § 2.

En eventuel disciplinærsag vil fortsat skulle behandles af Europol eller den pågældende

anden medlemsstats kompetente myndigheder. Det kan i den forbindelse nævnes, at der i Europols personalevedtægt er fastsat regler, som åbner mulighed for at ikende disciplinære sanktioner i det væsentlige svarende til de danske regler på området. Europol har i øvrigt over for Justitsministeriet oplyst, at man er i færd med at udvikle et sæt "codes of conduct" for de ansatte.

4.2.2. **Datatilsynet** henviser i sit høringssvar til en tidligere udtalelse (af 18. april 2002), hvori tilsynet anbefalede, at man overvejede at stille krav om, at Den Fælles Kontrolinstans (som er tilsynsmyndighed i forhold til Europol på databeskyttelsesområdet) skal inddrages i fastsættelsen af vilkårene i de i den nye artikel 3a, stk. 2, nævnte aftaler, dvs. i forbindelse med at Europols Styrelsesråd sammen med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne fastlægger de administrative gennemførelsesbestemmelser for Europol-ansattes deltagelse i fælles efterforskningshold.

Datatisynet bemærker i den forbindelse, at Den Fælles Kontrolinstans over for Europol har udtrykt ønske om at blive inddraget i arbejdet med at fastlægge de nærmere regler på området.

Justitsministeriet er enig med Datatilsynet i, at der - i det omfang der bliver tale om at fastsætte databeskyttelsesmæssige regler - bør ske en inddragelse af Den Fælles Kontrolinstans i forbindelse med udformningen og godkendelsen af aftaler om den administrative gennemførelse af Europol-personalets deltagelse i et fælles efterforskningshold. I overensstemmelse hermed vil man fra dansk side arbejde for, at Den Fælles Kontrolinstans høres i forbindelse med fastlæggelsen i Europols Styrelsesråd af de bestemmelser, som skal anvendes på sådanne aftaler.

4.3. Bemærkninger til 3. tillægsprotokol

4.3.1. **Datatisynet** har i sit høringssvar afgivet bemærkninger til en række af lovforslagets enkelte elementer.

På en række punkter har Datatisynet ikke haft bemærkninger til lovforslaget. Det drejer sig om følgende ændringer:

- Ændringerne af Europols mandat og udvidelsen af muligheden for fremtidige ændringer af dette mandat (artikel 2).
- Opbevaring af oplysninger med henblik på stillingtagen til, om oplysningerne kan indlægges i Europols edb-baserede datasamlinger (artikel 6a).
- Ændring af proceduren omkring oprettelse af analysedatabaser (artikel 12).
- Undtagelsesprocedure vedrørende videregivelse af oplysninger til tredjelande eller eksterne organisationer, uanset disse lande eller organisationer ikke sikrer et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau (artikel 18).
- Ændring af reglen om revision af lagrede oplysninger (artikel 21, stk. 3).

For så vidt angår de dele af lovforslaget, som Datatilsynet har haft bemærkninger til, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Ad artikel 4 (om nationale enheder)

For så vidt angår ændringen af Europol-konventionens artikel 4 (som indebærer, at der åbnes mulighed for, at der kan etableres direkte kontakter mellem udpegede kompetente myndigheder og Europol) bemærker Datatilsynet bl.a., at tilsynet lægger til grund, at kontakten mellem danske myndigheder og Europol vil skulle ske under overholdelse af persondatalovens regler.

Datatilsynet fremhæver herudover vigtigheden af, at der - hvis der på et tidspunkt findes behov for at etablere direkte kontakt mellem andre danske kompetente myndigheder (end Rigspolitichefen) og Europol - tages højde for persondatalovens regler om videregivelse af oplysninger i de nærmere retningslinier, som skal udarbejdes.

I det omfang der på et senere tidspunkt måtte blive truffet beslutning om, at andre danske kompetente myndigheder (end Rigspolitichefen) kan have direkte kontakt til Europol, vil Justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af de nærmere retningslinjer herfor være opmærksom på den databeskyttelsesmæssige regulering, som følger af persondataloven. Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt.

3.3.2.1.

Ad artikel 9 (om adgang til informationssystemet)

Datatilsynet anfører, at der med ændringen af Europol-konventionens artikel 9 åbnes mulighed for, at kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan foretage søgning i Europols informationssystem.

Datatilsynet gør opmærksom på, at den direkte adgang til informationssystemet alene bør gives til myndigheder, der har opgaver, der relaterer sig til alvorlig international kriminalitet. Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at udvidelse af den personkreds, der kan søge i systemet, aktualiserer behovet for et højt sikkerhedsniveau, jf. nedenfor vedrørende artikel 16.

Datatilsynet lægger til grund, at danske myndigheders adgang til systemet vil ske under overholdelse af persondatalovens regler.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.3.3.2. - og som Datatilsynet også har anført i sin høringskrivelse - vil Justitsministeriet efter vedtagelsen af den nødvendige lovændring med de relevante myndigheder drøfte spørgsmålet om, hvorvidt andre danske myndigheder (end Rigspolitechefen) bør have direkte adgang til Europols informationssystem. Justitsministeriet har således på nuværende tidspunkt ikke taget stilling til, om - og i givet fald hvilke myndigheder - der bør have direkte adgang til Europols informationssystem. Justitsministeriet vil imidlertid i forbindelse med senere drøftelser af spørgsmålet være opmærksom på de hensyn, som Datatilsynet peger på i relation til såvel kredsen af myndigheder, som bør have direkte adgang, og de sikkerhedsmæssige aspekter forbundet med en eventuel ændring af den nuværende ordning på området. I det omfang der gives andre myndigheder (end Rigspolitechefen) adgang til Europols informationssystem, vil disse myndigheder i forbindelse hermed skulle overholde persondatalovens regler.

Ad artikel 10 (om indsamling, behandling og anvendelse af personoplysninger)

Datatilsynet peger på, at der er lagt op til en række ændringer af Europol-konventionens artikel 10, bl.a. ved at der tilføjes et nyt stykke, hvorefter eksperter fra tredjelande eller eksterne organisationer kan få adgang til at deltage i analysegrupper aktiviteter under nærmere betingelser.

Datatilsynet gør i den forbindelse opmærksom på, at tredjelande eller eksterne organisationers deltagelse i sådanne grupper skal være i overensstemmelse med de aftaler, der er indgået mellem Europol og de pågældende tredjelande/organisationer. Endvidere henviser Datatilsynet til, at behandlingen af personoplysninger i analysedatabaserne er underlagt tilsyn fra Den Fælles Kontrolinstans, og at det derfor er nødvendigt, at kontrolinstansen bliver gjort opmærksom op disse aktiviteter, når de pågår.

Den adgang Europol får til at kunne indbyde eksperter fra tredjelande og eksterne organisationer til at deltage i en analysegruppes aktiviteter vil alene kunne benyttes, såfremt en række betingelser er opfyldt. Det drejer sig - som også Datatilsynet anfører - bl.a. om, at der skal være indgået en aftale mellem Europol og det pågældende tredjeland mv., der indeholder bestemmelser om udveksling af oplysninger, herunder videregivelse af personoplysninger, samt om fortrolighed af de udvekslede oplysninger. Der henvises herved til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.3.3.3.

Hvad særligt angår spørgsmålet om underretning af Den Fælles Kontrolinstans vedrørende tredjelandes mv. repræsentanters deltagelse i en analysegruppe, vil dette spørgsmål - som anført af Datatilsynet - bero på de nugældende bestemmelser i Europol-konventionen om Den Fælles Kontrolinstans' kontrol med Europol.

Ad artikel 16 (om bestemmelser om registrering (logning))

Datatilsynet peger på, at de foreslåede ændringer i Europol-konventionens artikel 16 vil betyde, at reglen vedrørende kontrol med søgninger ændres fra et krav om registrering af mindst hver tiende søgning (og hver søgning i informationssystemet) til, at der skal

indføres relevante kontrolmekanismer, der gør det muligt at efterprøve lovligheden af søgninger.

Idet Datatilsynet henviser til sin tidligere udtalelse af 11. november 2002 samt udtalelse 03-09 fra Den Fælles Kontrolinstans, understreger tilsynet på ny vigtigheden af, at der indføres præcise og konkrete regler vedrørende logning. Datatilsynet peger i den forbindelse på, at der i Danmark (ifølge § 19 i bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, som ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001) gælder et krav om, at alle søgninger logges. Dette krav bør efter Datatilsynets opfattelse gælde for al adgang til Europols edb-baserede datasamlinger.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.3.5.1. ændres de nugældende krav til omfanget af logning, idet det efter den 3. tillægsprotokol fastsættes, at Europol skal indføre relevante kontrolmekanismer, der gør det muligt at efterprøve lovligheden af søgningerne i de edb-baserede datasamlinger.

I forbindelse med forhandlingerne af den 3. tillægsprotokol blev det overvejet, men ikke fundet muligt at fastsætte meget præcise bestemmelser for logning i selve Europol-konventionen. Baggrunden herfor var, at de pågældende regler vil skulle vedrøre teknisk meget forskellige dele af Europols edb-baserede samlinger. Som følge heraf blev det besluttet at overlade det til Europols Styrelsesråd at fastsætte de nærmere regler på området på baggrund af en høring af Den Fælles Kontrolinstans.

Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer den etablerede ordning, at det grundlæggende princip om fastsættelse af bestemmelser om logning blev imødekommet samtidig med, at behovet for smidighed blev tilgodeset. Fra dansk side vil man arbejde for, at der i forbindelse med udformningen af de nærmere bestemmelser om logning af søgninger i de forskellige edb-baserede samlinger hos Europol tages hensyn til, at de ovennævnte ændringer ikke bør føre til en svækkelse af datasikkerheden.

4.3.2. **Advokatrådet** anfører i sit høringssvar, at muligheden for at oprette

analysedatabaser uden forudgående godkendelse af Europols Styrelsesråd umiddelbart synes i strid med persondatalovens § 43 og 45-46.

Advokatrådet anfører ligeledes, at sletningsbestemmelserne for Europols registre adskiller sig fra de tilsvarende bestemmelser indeholdt i bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i det centrale kriminalregister (Kriminalregistret), hvorefter der bl.a. findes oplysninger om sletning på grund af alder mv.

Advokatrådet har endelig noteret sig, at det efter 3. tillægsprotokol bliver direktøren for Europol, der fremover vil kunne skønne over, om også oplysninger vedrørende danske borgere skal kunne videregives til tredjelande, også selvom disse lande ikke kan dokumentere et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau. Advokatrådet peger i den forbindelse på, at der findes en tilsvarende adgang for de danske myndigheder, jf. persondatalovens § 27, stk. 3, nr. 7 - men kompetencen til at foretage dette skøn, som kan indeholde politiske elementer, skal nu foretages af Europol.

Justitsministeriet skal indledningsvis bemærke, at Europols virksomhed ikke er omfattet af persondataloven, og som sådan ikke er underlagt reguleringen i denne lov.

Med de foreslåede ændringer af Europol-konventionen indføres der imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke nye bestemmelser på de områder, som Advokatrådet har peget på, som vil betyde en væsentlig ringere databeskyttelsesmæssig beskyttelse end den, som følger af den danske persondatalov.

Justitsministeriet finder således, at indførelsen af den mere fleksible ordning, hvorefter der kan ske oprettelse af analysedatabaser med mulighed for efterfølgende kontrol af Europols Styrelsesråd og Den Fælles Kontrolinstans (se herved nærmere lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.3.3.4.), ikke medfører nogen databeskyttelsesmæssig forringelse af betydning.

Heller ikke med hensyn til spørgsmålet om sletning af personoplysninger finder Justitsministeriet, at de foreslåede nye regler for, hvor længe en analysedatabase kan

holdes åben, og hvornår der skal ske sletning af lagrede oplysninger, indebærer nogen sænkelse af databeskyttelsen på området.

Endelig finder Justitsministeriet det velbegrundet, at Europols direktør i undtagelsestilfælde, hvor det anses for strengt nødvendigt at videregive oplysninger for at beskytte de berørte medlemsstaters væsentlige interesser inden for rammen af Europols målsætning eller for at afværge en overhængende fare for kriminalitet, kan gøre undtagelse fra kravet om, at vedkommende tredjeland eller eksterne organisation skal sikre et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig, at Datatilsynet ikke har haft bemærkninger til de ovennævnte ændringer af Europol-konventionen, idet tilsynet bl.a. for så vidt angår den sidstnævnte problemstilling har anført, at den foreslåede ordning efter tilsynets vurdering er i overensstemmelse med persondatalovens (§ 27, stk. 3, nr. 7) samt principperne i politirekommendationen.