



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2007-3060-0045
Dok.: CHA41046

HØRINGSNOTAT

vedrørende

Notat om omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Traktaten har sammen med et notat været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den danske dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Retssikkerhedsfonden, Amnesty International samt Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Retssikkerhedsfonden og Institut for Menneskerettigheder.

Fristen for afgivelse af høringssvar var 25. januar 2007.

2. Høringssvar

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenterne for samtlige byretter, Dommerfuldmægtigforeningen og Domstolsstyrelsen har ikke fundet at burde udtale sig om forslaget.

Rigspolitiet har oplyst, at Prüm-traktaten indeholder elementer, der indebærer en væsentlig styrkelse af det internationale politisamarbejde, og at Rigspolitiet derfor er positiv over for en hel eller delvis omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning. Såfremt det viser sig ikke at være muligt helt eller delvist at omdanne Prüm-traktaten til EU-lovgivning, finder Rigspolitiet, at man fra dansk side bør tilslutte sig Prüm-traktaten.

Rigsadvokaten har oplyst, at Prüm-traktaten som udgangspunkt vedrører et udvidet politisamarbejde – og at han på den baggrund alene vil knytte bemærkninger til de dele af traktaten, der har en vis berøring med anklagemyndighedens ansvarsområde.

Rigsadvokaten stiller sig generelt positivt over for en omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning. Reglerne i traktatens kapitel 2 om udveksling af informationer, og navnlig reglerne om adgang til oplysninger om DNA og fingeraftryk på hit/no-hit-basis, må antages at ville forbedre mulighederne for en effektiv efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, hvilket er af væsentlig betydning, når den frie bevægelighed af personer over grænserne tages i betragtning.

Reglerne i traktatens kapitel 5 tager sigte på at styrke politisamarbejde gennem fælles operationer mv. Rigsadvokaten har bemærket, at det er værtslandets nationale regler, der finder anvendelse på andre staters ”officers” handlinger, og at værtslandet skal påtage sig ansvaret for deres handlinger. Dette harmonerer med de regler, der allerede gælder i dansk ret for udenlandske polititjenestemænd og Europolansatte, som deltager i fælles efterforskningshold.

Hvad angår reglerne i kapitel 8 om databeskyttelse giver disse på det foreliggende grundlag ikke Rigsadvokaten anledning til særskilte bemærkninger, idet databeskyttelsesstandarder for tiden mere generelt er til drøftelse i EU-regi i anledning af forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Politiforbundet i Danmark har anført, at man grundlæggende kan tilslutte sig anvendelsen af alle demokratiske midler til bekæmpelse af kriminalitet, herunder indgåelse af/tilslutning til aftaler mellem to eller flere lande, for der igennem på såvel nationalt som internationalt plan effektivt at kunne bekæmpe både national og international kriminalitet.

Reglerne i kapitel 17 og 18 om "air marshalls" indeholder efter Politiforbundets vurdering flere problemstillinger. Politiforbundet har på den baggrund anført, at man helt grundlæggende stiller spørgsmålstejn ved den reelle værdi af air marshalls om bord på civile passagerfly. En psykologisk effekt i form af, at eventuelle terrorister er bekendt med, at der kan forefindes air marshalls ombord, kan formentlig ikke afvises, men praktiske og tekniske problemer med f.eks. anvendelse af skydevåben i et luftrum og i et fyldt passagerfly taler næsten for sig selv. Politiforbundet er af den grundlæggende opfattelse, at flysikkerheden primært består af foranstaltninger, der foretages i lufthavnen og dertil knyttede faciliteter, og dermed foranstaltninger der effektueres inden et fly er luftbåren.

I relation til artikel 17, pkt. 2, hvor det er beskrevet, at air marshalls er politifolk eller andre "suitable trained officials" har Politiforbundet anført, at dette strider mod den danske opfattelse af, hvem der kan foretage myndighedsudøvelse og dermed magt. Der har gennem de seneste år pågået en debat vedrørende "outsourcing" og overtagelse af myndigheds- og politiopgaver. Blandt andet er der fra den civile sikkerhedsbranche gentagne gange kaldt til debat om, hvilke nye områder den civile sikkerhedsbranche føler sig i stand til at overtage fra politiet. Politiforbundet har videre anført, at myndighedsudøvelse, især magtudøvelse i form af intervention i fly, og ikke mindst bemyndigelsen til at bære og benytte skydevåben og andre våben, er og bliver en myndighedsopgave, som alene kan udøves af politiet.

Politiforbundet har videre anført, at en tiltrædelse af Prüm-traktaten vil medføre, at Danmark med tiltrædelsen accepterer air marshalls i fly i dansk luftrum og på dansk territorium, uanset om Danmark ikke selv ønsker at benytte sig af denne mulighed på dansk registrerede fly.

For så vidt angår kapitel 5 – om andre former for samarbejde, har Politiforbundet anført, at det for Politiforbundet er afgørende, at samarbejdet med andre staters politi sker så smidigt og effektivt som muligt, men at dette samtidigt alene sker på national lovgivning og under instruks og beføjelser af nationale (danske) myndigheder. Vigtigheden af, at dansk politi til enhver tid har overblikket over og viden om, hvilke operationer der pågår på dansk territorium, vil være af afgørende betydning for en korrekt og hensigtsmæssig håndtering af både nationale og internationale sager på dansk område.

Endelig har Politiforbundet anført, at persondataloven afstikker nogle ret snævre rammer for udveksling, opbevaring og anvendelse af digitaliserede data, hvilket skal håndteres i forbindelse med en eventuel tiltrædelse af Prüm-traktaten.

Advokatrådet har bemærket, at man savner konkrete oplysninger om konsekvenserne ved en omdannelse af traktaten til EU-lovgivning, hvorfor Advokatrådet har fundet det vanskeligt at fremkomme med bemærkninger til de enkelte områder.

Advokatrådet har videre anført, at man finder det tilfredsstillende og betryggende, at traktaten indeholder en dobbelt kontrol som grundlag for en udveksling af oplysninger, jf. udveksling af oplysninger m.v. kan ske, såfremt forudsætningerne for indgrebet er opfyldt i både det anmodede og det anmodende land.

For så vidt angår det generelle spørgsmål om databeskyttelse, har Advokatrådet anført, at dette spørgsmål – afhængig af omdannelsens konsekvenser for Danmark – kan rejse principielle og væsentlige spørgsmål om beskyttelsen af den enkeltes rettigheder. Advokatrådet har ikke på det foreliggende grundlag fundet det muligt – og indenfor høringsfristen – nærmere at vurdere de persondataretlige konsekvenser af forslaget. Advokatrådet har på den baggrund anbefalet, at spørgsmålet vurderes nøje, inden der træffes beslutning om at tilslutte sig traktaten.

Endelig har Advokatrådet i relation til traktatens bestemmelser om air marshalls bemærket, at dette synes at indebære en – om end begrænset tilladelse – til fremmed landes magtudøvelse på dansk territorium. Et forslag om air marshalls indebærer dels stillingtagen til forholdet til suverænitetsafgivelse, dels stillingtagen til forholdet til våbenloven, ligesom forslaget bør vurderes i lyset af den øvrige terrorbekæmpelsesindsats.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at traktaten rejser en række spørgsmål, som ikke kan behandles og besvares med den fastlagte korte høringsfrist. Der peges dog mere generelt – under henvisning til tidligere høringssvar om udveksling af personfølsomme oplysninger i EU-sammenhæng – på, at landsforeningen tidligere har advaret mod yderligere udbygning af adgangen til direkte at søge oplysninger, så længe reglerne for optagelse i registre og sletning herfra er forskellige. Særligt for så vidt angår DNA-registre henviser landsforeningen til sit seneste høringssvar af 20. august 2006 vedr. forslag til lov om Det Centrale DNA-profilregister.

Datatilsynet har generelt henvist til sin udtalelse af 17. marts 2006 vedrørende forslag til rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet.

Datatilsynet udtalte bl.a., at tilgængelighedsprincippet lægger op til en meget vidtgående udveksling af personoplysninger, og tilsynet fandt, at en hel eller delvis gennemførelse af dette princip må give anledning til betydelige betænkeligheder i forhold til sikring af databeskyttelsesniveauet for den enkelte borger.

I sammenhæng hermed fandt tilsynet det således meget betænkeligt, hvis der gives myndigheder i andre medlemsstater online-adgang til elektroniske databaser i Danmark. Det var Datatilsynets opfattelse, at en online-adgang vil gøre det i praksis meget vanskeligt og eventuelt umuligt at

kontrollere, om den modtagende myndighed har brug for oplysningerne for at kunne varetage dens lovmæssige opgaver.

I sin udtalelse fremhævede Datatilsynet endvidere en række forhold vedrørende de retlige rammer, som er væsentlige for at imødegå de risici i forhold til personers ret til databeskyttelse og privatlivsfred, som udmøntningen af tilgængelighedsprincippet afstedkommer.

Datatilsynet har endvidere henledt opmærksomheden på tilsynets udtalelse af 17. marts 2006 om rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Som tidligere tilkendegivet gør udviklingen hen imod øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa det nødvendigt, at der etableres et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på dette område.

I den nævnte udtalelse tilkendegav Datatilsynet endvidere, at hvis et sådant regelsæt effektivt skal sikre, at personoplysningerne altid er omgærdet med en tilstrækkelig beskyttelse, må reglerne efter Datatilsynets opfattelse omfatte enhver behandling af personoplysninger inden for retshåndhævelsen.

Datatilsynet har tilkendegivet, at man fortsat finder det centralt, at der fra dansk side arbejdes hen mod, at der samtidig med en eventuel delvis implementering af tilgængelighedsprincippet vedtages et generelt databeskyttelsesinstrument på 3. søjle-området. Tilsynet har på ny påpeget, at et sådant instrument ikke bør begrænses til oplysninger, som er overført fra en anden medlemsstat, men bør gælde alle behandlinger af personoplysninger, således at der skabes et fælles, højt beskyttelsesniveau.

Det er således Datatilsynets vurdering, at det i praksis ikke vil være muligt at operere med forskellige regelsæt, og at målet må være at sikre et højt generelt databeskyttelsesniveau på alle områder.

Datatilsynet har endvidere en række bemærkninger af mere konkret karakter vedrørende Prüm-traktaten og Justitsministeriets notat.

Det fremgår af Justitsministeriets notat, punkt 3.2, at en vurdering af, om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted, som udgangspunkt må bero på de almindelige regler om tavshedspligt.

Datatilsynet har i den forbindelse bemærket, at behandling, herunder politiets videregivelse af personoplysninger som nævnt i Prüm-traktaten, efter tilsynets opfattelse er omfattet af persondataloven.

Videregivelse af fortrolige oplysninger vil således skulle vurderes i henhold til persondatalovens § 6. Det er endvidere tilsynets opfattelse, at Prüm-traktaten medfører, at der også vil skulle ske videregivelse af følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8.

Det fremgår endvidere af punkt 3.2, at dansk lovgivning ikke indeholder en udtrykkelig generel regulering af danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af fortrolige oplysninger til andre EU-landes retshåndhævende myndigheder, men at det må antages, at danske myndigheder i et vist omfang er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til brug for andre landes myndigheder.

Datatilsynet har i den forbindelse henvist til tilsynets udtalelse af 17. marts 2006 om tilgængelighedsprincippet, hvori tilsynet understreger, at videregivelse til udenlandske myndigheder via terminaladgang efter tilsynets opfattelse må forudsætte specifik lovhjemmel i Danmark.

Det følger af Datatilsynets praksis – der er en videreførelse af Registertilsynets praksis – at en generel eller mere systematisk videregivelse af registrerede oplysninger til udenlandske offentlige myndigheder må kræve et andet særligt hjemmelsgrundlag end persondataloven (tidligere lov om offentlige myndigheders registre).

Af punkt 3.2. i Justitsministeriets notat følger endvidere, at der i CPR-loven er fastsat regler om videregivelse af oplysninger fra Det Centrale Personregister til offentlige myndigheder. Efter disse regler videregives oplysninger i CPR og ældre folkeregistermateriale efter reglerne i persondataloven.

Datatilsynet har i den forbindelse bemærket, at det af forarbejderne til CPR-loven fremgår, at udenlandske offentlige myndigheder efter CPR-loven altid skal betragtes som private. Videregivelse til udenlandske offentlige myndigheder kan således ikke ske efter CPR-lovens kapitel 8, men skal i stedet ske efter lovens kapitel 10 om videregivelse af oplysninger til private.

Som konsekvens heraf følger bl.a., at CPR-lovens § 38, stk. 6, hvorefter oplysninger kun kan leveres efter bestemmelsens stk. 1-4, hvis modtageren efter persondataloven – dvs. den danske persondatalov – er berettiget til at behandle oplysningerne, skal være opfyldt.

§ 4 i persondataloven fastslår som hovedregel, at persondataloven finder anvendelse på dataansvarlige, som er etableret i Danmark, hvis aktiviteterne finder sted inden for Det Europæiske Fællesskabs område.

Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at § 11, stk. 1, i persondataloven om adgangen for offentlige myndigheder til at behandle personnummer, udelukkende omhandler danske offentlige myndigheder.

Tilsynet har i den forbindelse også gjort opmærksom på den særlige regel i lovens § 41, stk. 4, (den såkaldte krigsregel), som har til formål at sikre, at der for oplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, og som er af særlig interesse for fremmede magter, træffes foranstaltninger, der muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse i tilfælde af krig eller lignende forhold.

Datatilsynet finder det betænkeligt, hvis oplysninger fra CPR-registret, herunder personnummer, skal stilles til rådighed for udenlandske myndigheder. Tilsynet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at oplysning om et personnummer ikke kan forventes at være omgærdet af særlige beskyttelsesforanstaltninger i udlandet.

Prüm-traktaten indeholder i kapitel 2 regler om informationsudveksling vedrørende DNA-oplysninger, oplysninger om fingeraftryk, oplysninger om motorkøretøjer, andre former for personoplysninger samt ikke-personhenførbare oplysninger. Medlemsstaterne forpligtes bl.a. i artikel 2 til at åbne og føre nationale DNA-registre (DNA analysis files) til brug for efterforskning i straffesager.

Det fremgår af Prüm-traktatens artikel 7, at hvis der ikke er tilgængelig information om en DNA-profil, skal den medlemsstat, på hvis område personen befinder sig, indsamle og undersøge blodprøver eller andre biologiske prøver og udlevere resultatet af den fremkomne DNA-profil til den anmodende stat. Bestemmelsen indeholder en række betingelser for indsamlingen og videregivelsen.

I den forbindelse har Datatilsynet henvist til sin udtalelse af 17. marts 2006 om tilgængelighedsprincippet, hvori tilsynet fremhæver og tilslutter sig bekymringen hos den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) vedrørende den etablering af nye databaser, som Prüm-traktaten utvivlsomt vil medføre, samt vedrørende forpligtelsen for myndigheder til at indsamle oplysninger til brug for andre myndigheders efterforskning.

Datatilsynet udtalte, at etablering af nye databaser i sig selv medfører risici for de registrerede, og fandt, at oprettelse af sådanne databaser kun bør ske, hvis dette er nødvendigt og proportionelt.

Vedrørende pligten til at indsamle oplysninger til brug for udenlandske myndigheder har Datatilsynet henvist til tilsynets udtalelse af 17. november 2004 vedrørende forslaget til den rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, som ligger til grund for den seneste ændring af lov om Det Centrale DNA-profilregister.

I den nævnte udtalelse påpegede Datatilsynet, at politiets indsamling og registrering af personoplysninger inden for persondatalovens anvendelsesområde altid skal have det fornødne grundlag i persondatalovens § 5 (de grundlæggende behandlingsprincipper om bl.a. udtrykkeligt og sagligt formål samt proportionalitet) og behandlingsreglerne i §§ 6-8 afhængig af oplysningernes karakter sammenholdt med de almindelige regler for politiets myndighedsudøvelse, jf. lov om politiets virksomhed og retsplejeloven. Dette gælder, også selv om oplysningerne kan indhentes uden tvangsindgreb.

Som nævnt i den pågældende udtalelse finder Datatilsynet det fortsat uklart, hvorvidt danske retshåndhævende myndigheder efter de gældende regler vil have det fornødne grundlag for at indsamle og registrere oplysninger i henhold til artikel 7 i Prüm-traktaten.

Det fremgår af Justitsministeriets notat, punkt 2.1.2, næstsidste afsnit, at udveksling af andre personhenførbare oplysninger i henhold til national ret sker, hvis der på grundlag af tidligere straffedomme eller andre omstændigheder er grund til at tro, at den pågældende person vil begå strafbare handlinger mv. i forbindelse med større begivenheder, jf. artikel 14.

Datatilsynet har anført, at Tilsynet finder det meget uklart, hvilke personoplysninger den omhandlede bestemmelse tilsigter at regulere. Tilsynet har i den forbindelse anbefalet, at det i forbindelse med eventuel EU-lovgivning overvejes og præciseres, hvilke oplysninger der er tale om.

Med hensyn til bestemmelserne om databeskyttelse i traktatens kapitel 7 er der henvist til det ovenfor under punkt 1.2. anførte. Datatilsynet har fundet anledning til at bemærke, at bestemmelserne umiddelbart forekommer meget vanskelige eller endda umulige at gennemføre i praksis. Der henvises eksempelvis til artikel 37, stk. 2.

Det fremgår af traktatens artikel 40, stk. 1, at den registrerede efter anmodning fra den kompetente nationale myndighed skal gives underretning om de behandlede oplysninger. Bestemmelsen indeholder endvidere oplysning om, hvilke informationer den registrerede skal modtage samt krav om, at vedkommende legitimerer sig.

Datatilsynet har tilkendegivet, at Tilsynet finder det uklart, hvem der skal anmode om denne information til den registrerede. Det fremgår således ikke, hvorvidt "the competent body under national law" er det nationale datatilsyn eller en anden myndighed.

Datatilsynet har på den baggrund anbefalet, at dette forhold overvejes og præciseres, således at det står klart, hvilken myndighed opgaven påhviler, og således, at den registrerede, som ønsker indsigt i sine oplysninger, sikres de nødvendige rettigheder.

Det fremgår af traktatens artikel 39, stk. 5, at ansvaret for tilsyn med lovligheden af udveksling af personoplysninger i henhold til traktaten påhviler de uafhængige databeskyttelsesmyndigheder i de enkelte lande.

Ifølge bestemmelsen skal myndigheden i samarbejde med den ansvarlige for logningen udføre stikprøvevis kontrol af overførslernes lovlighed. Resultatet af denne kontrol skal opbevares i 18 måneder.

Databeskyttelsesmyndigheden skal endvidere udføre inspektioner i henhold til artikel 39, stk. 5, og efter anmodning yde bistand til databeskyttelsesmyndigheder i de andre lande.

Datatilsynet har anført, at man formoder, at de omhandlede opgaver vil skulle varetages af Datatilsynet. En sådan forøgelse af tilsynets opgaver vil nødvendiggøre, at tilsynet får tilført flere ressourcer. Tilsynet kan således ikke inden for de nuværende bevillingsmæssige rammer føre et særskilt tilsyn med de behandlinger af personoplysninger, som udveksling af personoplysninger i henhold til traktaten synes at indebære.

Retssikkerhedsfonden har anført, at traktatens bestemmelsers rækkevidde og nærmere indhold ikke lader sig umiddelbart bedømme. Der foreligger ikke i forbindelse med høringen oplysninger om erfaringerne med traktatens anvendelse i de lande, der har tiltrådt den tidligere. Der foreligger således heller ikke oplysninger om et konstateret behov for tilslutning til den.

Retssikkerhedsfonden har forståelse for det tidsmæssige pres, der foreligger efter den tyske regerings beslutning. Retssikkerhedsfonden finder det imidlertid ikke muligt på forsvarlig måde inden for så komplicerede områder at tage stilling inden for den fastsatte tidsfrist.

Retssikkerhedsfonden anfører, at såfremt regeringen ønsker at fastlægge sin holdning til traktaten positivt allerede på rådsmødet den 15.-16. februar 2007, vil der efter fondens opfattelse være tale om, at dette sker på et grundlag, som mangler klarhed over såvel behov som konsekvenser i relation til offentligheden og formentlig også i relation til Folketinget. Idet Retssikkerhedsfonden ikke mener, at det vil være forsvarligt at påtage sig at tage stilling til traktaten i løbet af den me-

get korte frist, skal man henstille til overvejelse, at fristen søges forlænget. I modsat fald må man, som sagen foreligger nu, antage at hverken offentligheden eller Folketinget har en rimelig mulighed for at tage stilling til og eventuelt kommentere dansk tilslutning til traktatens regler.

Institut for Menneskerettigheder har sammenfattende oplyst, at det er instituttets opfattelse, at det i forbindelse med omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning bør tydeliggøres, hvilke midler der kan anvendes til opfyldelse af de enkelte formål, under hvilke omstændigheder de kan anvendes, og hvilke krav i forhold til nødvendighed og proportionalitet der kræves opfyldt, før midlerne bringes i anvendelse.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at der vil være væsentlige privatlivsbeskyttelsesretlige og databeskyttelsesretlige konsekvenser forbundet med omdannelsen. Det fremgår ikke klart, om den informationsudveksling, der muliggøres, er nødvendig og proportional, ligesom det ikke er klart, hvordan kravet om specifikt formål med og begrundelse for dataindsamling og udveksling er opfyldt.

Det må særligt fremhæves, at der som udgangspunkt gælder et forbud mod udøvelse af dødbringende magt, og at der, hvor en sådan udøvelse alligevel findes nødvendig, gælder et skærpet proportionalitetskrav.

Institut for Menneskerettigheder har herudover anført, at det vil bidrage til sikring af den faktiske beskyttelse mod indgreb og krænkelse af basale menneskerettigheder, at der i traktaten stilles specifikke krav til air marshalls' uddannelsesmæssige baggrund. Det bør endvidere nærmere specificeres, hvilket udstyr, foruden våben, air marshalls vil kunne medbringe ombord på fly.

I forhold til de ligebehandlingsmæssige konsekvenser af forslaget har Institut for Menneskerettigheder foreslået, at der udformes retningslinier med henblik på at minimere diskriminerende etnisk profilering i forbindelse med indsamling og udveksling af information samt i forbindelse med de opgaver, der udføres af air marshalls.