

PRÆSIDENTEN FOR ØSTRE LANDSRET



Den 24/01-2007
J.nr. 40A-ØL-4-07

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Justitsministeriet har ved brev af 11. januar 2007 (sagsnr. 2007-3060-0045) anmodet om en udtalelse om et forslag fremsat af det tyske EU-formandskab om omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning.

Jeg skal i den anledning meddele, at landsretten ikke finder at burde udtale sig om forslaget.

Med venlig hilsen

Bent Carlsen

Nanna Blach

Vestre Landsret
Præsidenten



Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

J.nr. 40A-VL-7-07
Den 19/01-2007

Justitsministeriet har i brev af 11. januar 2007 (Sagsnummer 2007-3060-0045) anmodet om en udtalelse om et forslag fremsat af det tyske EU-formandskab om omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke finder at burde udtale sig om forslaget.

Med venlig hilsen

Bjarne Christensen

Justitsministeriet
Internationale Ktr.

V. nr. 15
4AA UE

2007 NR. 3060-0045

Københavns Byret



Jmt. modt.
30 JAN. 2007

→ Justitsministeriet
Civil-og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 K.

Administrationsafdelingen
Domhuset, Nytorv
1450 København K
Tlf. 33 44 80 00
Fax 33 44 84 88
CVR 21 65 95 09

00000245/Sagsbeh. HWO
J.nr. 9001.2007.5.1
Vedr. 2007-3060-0045

26. januar 2007

Justitsministeriet har ved skrivelse af 11. januar 2007 anmodet om en udtalelse om et forslag fremsat af det tyske EU-formandskab om omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning.

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne ikke finder at burde udtale sig om forslaget.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



Justitsministeriet
Det Internationale Kontor
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. Md
22 JAN

St. Kongensgade 1 - 3
1264 København K
Tlf. 70 10 33 22
Fax 7010 4455
post@domstolsstyrelsen.dk
CVR nr. 21-65-95-09
EAN-nr. 5798000161184

KKC10174/Sagsbeh. KKC
J.nr. 4101-2007-6.3

dir.tlf. 33929580
mail kkc@domstolsstyrelsen.dk

19. januar 2007

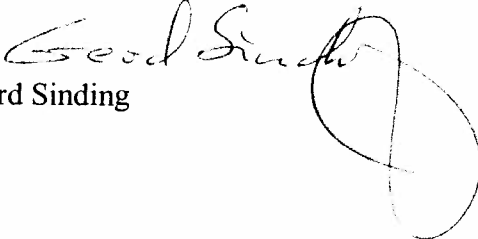
Høring vedr. forslag til omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning

Justitsministeriet har i brev af 11. januar 2007 anmodet om Domstolsstyrelsens bemærkninger til ovennævnte forslag.

Vi skal i den anledning oplyse, at det fremsendte materiale ikke på nuværende tidspunkt giver styrelsen anledning til bemærkninger.

Fremsættes der på et tidspunkt forslag til en egentlig EU-retsakt, skal vi dog anmode om også at få lejlighed til at udtale os om dette.

Med venlig hilsen


Gerd Sinding

Jean Elisabeth Hørdum

Fra: Naja Munk-Petersen [NMP@domstol.dk]
Sendt: 25. januar 2007 10:06
Til: Justitsministeriet
Cc: Mette van de Ven; Andreas Bøgsted-Møller
Emne: Høring, sagsnr. 2007-3060-0045

DOMMERFULDMÆGTIGFORENINGEN

Justitsministeriet
Civil- og Politafdelingen
Bestyrelsesmedlem
Naja Munk-Petersen
c/o Åstrupvej 15
9800 Hjørring
Tlf. 9623 4600
e-mail nmp@domstol.dk

J.nr. 3/2007
Høring om Prüm-traktaten - sagsnr. 2007-3060-0045

Justitsministeriet har ved brev af 11. januar 2007 anmodet om en udtalelse til forslag om at omdanne den såkaldte Prüm-traktat, som er indgået uden for EU-samarbejdet, til EU-lovgivning.

Jeg skal meddele, at Dommerfuldmægtigforeningen ikke finder anledning til at komme med bemærkninger i den anledning.

Dette svar sendes kun pr. e-mail.

Med venlig hilsen

Naja Munk-Petersen

Den 1. januar 2007 trådte den nye retskredsreform i kraft i byretterne. Alle bruger- og funktions email postkasser er ændret fra at indeholde byrettens bynavn til en fælles navngivning.

For bruger email postkasser vil det betyde at f.eks. aa@glostrup.byret.dk vil hedde aa@domstol.dk

For funktionspostkasserne vil det betyde at f.eks. post@glostrup.byret.dk vil hedde glostrup@domstol.dk

Det er muligt at kontakte byretterne på de gamle email adresser indtil den 12. februar 2007. Derefter vil kun email adresser med domstol.dk fungere.

Jmt. Mdt
19 JAN

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Det Internationale Kontor
Slotsholmsgade 10
1216 København K

/SPF 2i2

17 JAN. 2007

POLITIAFDELINGEN

Poilitorvet 14
1780 København V

Telefon: 3314 8888
Lokal: 5146
Telefax: 3343 0006

E-mail: spf001@politi.dk

Vedrørende omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning

Ved skrivelse af 11. januar 2007 (sagsnr. 2007-3060-0045) har Justitsministeriet anmodet Rigspolitiet om en udtalelse vedrørende den mulige omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning.

I den anledning skal Rigspolitiet udtale, at Prüm-traktaten efter Rigspolitiets opfattelse 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.

Med venlig hilsen

Jakob Scharf
politimester

Justitsministeriet
Internationale Ktr.
Akt.nr. 13
CHAVE

2007 NR. 3060 0045





RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Det Internationale Kontor

DATO 22. januar 2007

JOURNAL NR.

RA-2007-220-0108

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSER

SAGSBEHANDLER: JH

Jmt. Mdt.
23 JAN 2007

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16

1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

Vedr. sagsnr. 2007-3060-0045

Ved skrivelse af 11. januar 2007 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse i anledning af, at det tyske EU-formandskab har lagt op til, at den såkaldte Prüm-traktat, som er indgået uden for EU-samarbejdet, skal omdannes til EU-lovgivning.

Justitsministeriet har vedlagt et notat om sagen samt kopi af den pågældende traktattekst.

Traktaten vedrører som udgangspunkt et udvidet politisamarbejde. På den baggrund vil jeg kun knytte bemærkninger til de dele af traktaten, der har en vis berøring med anklagemyndighedens ansvarsområde.

Jeg kan tilslutte mig den foreløbige danske holdning som anført i notatet, hvorefter man 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. Jeg 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 (artikel 24, stk. 2). Dette harmonerer med de regler, der allerede gælder i dansk ret for udenlandske polititjenestemænd og Europolansatte, som deltagere i fælles efterforskningshold.

Hvad angår reglerne i kapitel 8 om databeskyttelse giver disse mig ikke på det foreliggende grundlag 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.

RIGSADVOKATEN

SIDE 2


Henning Fode



Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

2007-00037/07.04.04
25. januar 2007
HB/lc

Jmt. Mdt.

29 JAN. 2007

Vedrørende høring om den såkaldte Prüm-traktat

Sagsnummer 2007-3060-0045.

Justitsministeriets Civil- og Politiafdeling har ved skrivelse af 11. januar 2007 anmodet Politiforbundet om en udtalelse vedrørende ovennævnte.

I den anledning kan det oplyses, at Politiforbundet grundlæggende kan tilslutte sig anvendelsen af alle demokratiske midler til bekæmpelse af kriminalitet, herunder indgåelse af / tilslutning til aftaler mellem 2 eller flere lande, for der igennem på såvel nationalt som internationalt plan effektivt og rationelt at kunne bekæmpe både national og international kriminalitet.

Kapitel 2 - informationsudveksling

I forbindelse med "åbningen" af de deltagende landes DNA- og fingeraftryksregistre, over for andre deltagende lande, har Politiforbundet bemærket sig, at der er tale om en "2-ledet" arbejdsgang, idet udvekslingen af personoplysninger/personidentifikation sker efter national ret i den stat, hvor oplysningerne forefindes og at udleveringen finder sted efter denne stats regler om gensidig retshjælp i straffesager.

Med hensyn til fremskaffelse af DNA-profil, som ikke er tilgængelig og den anmodede stats forpligtigelse til at medvirke til fremskaffelsen af en sådan, hvis den omhandlede person befinder sig på denne stats område, gør det samme forhold sig gældende, idet der både er krav om at fremskaffelsen og udleveringen sker ved opfyldelse af både den anmodende og den anmodede stats lovgivning på området.

Politiforbundet har således ikke på de ovenfor nævnte præmisser bemærkninger til kapitel 2 om informationsudveksling.

Kapitel 3 – artikel 17 og 18 om Air marshalls

En generel tiltrædelse af Prüm-traktatens artikel 17 og 18 om air marshalls og bevæbning af disse indeholder efter Politiforbundets opfattelse flere problemstillinger.

Politiforbundet vil indledningsvis tillade sig at stille et helt grundlæggende spørgsmål ved den reelle værdi af air marshalls om bord på civile passagerfly. En psykologisk effekt i form af, at evt. 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 luftbåren og fyldt passagerfly taler næsten for sig selv.

Det er således helt grundlæggende Politiforbundets opfattelse, at flysikkerhed primært består af foranstaltninger, der foretages i lufthavnen og dertil knyttede faciliteter - og dermed foranstaltninger, der effektueres inden flyet er luftbåren.

Artikel 17 pkt. 2 om at air marshalls er politifolk eller andre "suitably trained officials" strider efter Politiforbundets opfattelse mod den danske opfattelse af, hvem der kan udøve myndighedsudøvelse og dermed magt. Der har gennem de seneste år pågået en debat vedr. outsourcing og overtagelse af myndigheds- og politiopgaver. Bl.a. 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 bl.a. politiet.

Det er Politiforbundets helt grundlæggende opfattelse, at myndighedsudøvelse - herunder især magtudøvelse i form af intervention i fly, anholdelsesbeføjelser og ikke mindst bemyndigelsen til at bære og benytte skydevåben og andre våben - er og bliver en myndighedsopgave, som alene kan udøves af politiet.

Reguleringen i artikel 18 om bevæbning og foranstaltninger i den "modtagende" lufthavn virker forholdsvis omstændigt, men som det fremgår af Annex 2 findes der muligheder for individuelle aftaler/fortolkninger af både artikel 17 og 18.

Endelig vil en tiltrædelse af Prüm-traktaten - efter Politiforbundets opfattelse - 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.

Kapitel 5 – andre former for samarbejde

Det er for Politiforbundet 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 instruktion og beføjelser af nationale (danske) myndigheder.

Vigtigheden af, at det danske 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 - såvel som internationale sager på dansk område.

Kapitel 7 – databeskyttelse

Persondataloven afstikker efter Politiforbundets opfattelse nogle ret snævre rammer for udveksling, opbevaring og anvendelse af digitaliserede data, hvilket selvfølgelig skal håndteres i forbindelse med en eventuel dansk tiltrædelse af Prüm-traktaten.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen



Hans Bundesen
Sekretariatsleder

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 23. januar 2007
J.NR.: 04-013602-07-0149
REF.: de-de

Høring over omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning.

Ved brev af 11. januar 2007 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte traktattekst samt et af Justitsministeriet udarbejdet notat om sagen (sagsnr. 2007-3060-0045).

Sagen har været behandlet i Advokatrådets retsudvalg, hvorefter Advokatrådet bemærker følgende:

Overordnet skal det bemærkes, at Advokatrådet savner konkrete oplysninger om konsekvenserne ved en omdannelse af traktaten til EU-lovgivning. Advokatrådet finder det derfor vanskeligt at fremkomme med bemærkninger til de enkelte områder.

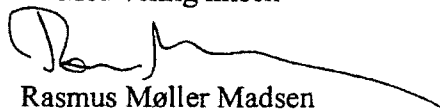
Så vidt som Advokatrådet kan udlede af materialet lægges det i traktaten til grund, at udvekslinger af oplysninger m.v. alene kan ske, såfremt forudsætningerne for indgrebet er opfyldt i både det anmodende og det anmodede land. Advokatrådet finder det tilfredsstillende og betryggende, at traktaten indeholder en dobbelt kontrol som grundlag for en udveksling af oplysninger.

For så vidt angår det generelle spørgsmål om databeskyttelse skal Advokatrådet bemærke, at dette - afhængig af en omdannelses konsekvenser for Danmark - kan rejse principielle og væsentlige spørgsmål om beskyttelsen af den enkeltes rettigheder. Det er på det foreliggende grundlag og indenfor høringsfristen ikke muligt nærmere at vurdere de persondataretlige konsekvenser af forslaget. Advokatrådet skal anbefale, at spørgsmålet vurderes nøje inden der træffes beslutning om at tilslutte sig traktaten.

Endelig skal Advokatrådet for så vidt angår traktatens bestemmelse om 'air marshalls' bemærke, at dette synes at indebære en om end begrænset tilladelse af fremmed landes magtudøvelse på dansk territorium. Et forslag om 'air marshalls' indebærer dels en stillingtagen til forholdet til suverænitetssafgivelse, dels en stilling-

tagen til forholdet til våbenloven, ligesom forslaget bør vurderes i lyset af den øvrige
terrorbekæmpelsesindsats.

Med venlig hilsen



Rasmus Møller Madsen

LANDSFORENINGEN AF
BESKIKKEDE ADVOKATER

Jmt. modt.
25 JAN. 2007

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Det Internationale Kontor
Slotsholmsgade 10
1216 Kbh. K

FORMAND :
NIELS FORSBY
NANSENSGADE 45 A
1366 KØBENHAVN K
TLF. 33 36 90 10
FAX 33 93 66 81
E-MAIL: NIELS.FORSBY@ADVOCATE.DK

SEKRETARIAT :
AMAGERTORV 21. 3.
1160 KØBENHAVN K
TLF. 33 15 01 02
GIRO 735 02 01
E-MAIL: ELSEBETH@KHELAW.DK

Amagertorv 21
24. januar 2007
ER/bn
Direkte tlf.: 33 18 70 57

Vedr.: Sagsnr. 2007-3060-0045. Høring vedr. Prüm-traktaten.

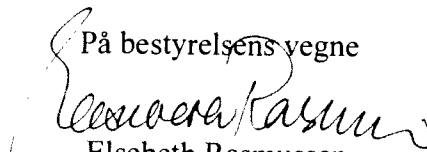
Justitsministeriet har med skrivelse af 11. ds. anmodet om en udtalelse om ovennævnte sagsrest belejligt og senest den 25. ds.

Materialet har været forelagt Landsforeningens bestyrelse.

Traktaten, der ikke tidligere er kendt i den danske debat, rejser en række spørgsmål, som ikke kan behandles og besvares med den ovennævnte korte høringsfrist, men bestyrelsen har i tidligere høringssvar om udveksling af personfølsomme oplysninger i EU-sammenhæng 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 bestyrelsen til sit seneste høringssvar af 30. august 2006 vedr. forslag til lov om Det Centrale DNA-profilregister (Lf.Medd. 2006, side 217).

På bestyrelsens vegne



Elsebeth Rasmussen

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: jm@jm.dk

29. januar 2007

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2007-111-0003
Sagsbehandler
Henriette Vincens
Nielsen
Direkte 3319 3236

Vedrørende høring over omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning - ministeriets sagsnr. 2007-3060-0045

Ved brev af 11. januar 2007 har Justitsministeriet anmodet om Datatilsynets bemærkninger til ovennævnte forslag.

I den anledning skal Datatilsynet udtale følgende:

1.1. Generelt kan Datatilsynet henvise til sin udtalelse af 17. marts 2006 vedrørende forslag til rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet. Udtalelsen vedlægges til orientering.

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.

1.2. Datatilsynet skal endvidere henlede opmærksomheden på tilsynets udtalelse af 17. marts 2006 om rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Udtalelsen vedlægges til orientering.

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 finder det fortsat 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. søjleområdet. Tilsynet skal på ny påpege, 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.

2. 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 skal i den forbindelse bemærke, at behandling, herunder politiets videregivelse af personoplysninger som nævnt i Prüm-traktaten, efter tilsynets opfattelse er omfattet af persondataloven¹.

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 skal i den forbindelse henvise 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.

¹ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer.

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).

3. 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 skal i den forbindelse bemærke, 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 skal i den forbindelse også gøre 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.

4. 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 skal Datatilsynet henvise 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 skal Datatilsynet henvise til tilsynets udtalelse af 17. november 2004 vedrørende forslaget til den rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder, som ligger til grund for den seneste ændring af lov om Det Centrale DNA-profilregister. Udtalelsen vedlægges til orientering.

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 retshåndhavende myndigheder efter de gældende regler vil have det fornødne grundlag for at indsamle og registrere oplysninger i henhold til artikel 7 i Prüm-traktaten.

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

6. Med hensyn til bestemmelserne om databeskyttelse i traktatens kapitel 7 henvises til det ovenfor under punkt 1.2. anførte. Datatilsynet finder endvidere 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.

7. 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 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 skal anbefale, 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.

8. 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 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.

Med venlig hilsen

Janni Christoffersen
Direktør

Bilag: Kopi af Datatilsynets udtalelser af 17. marts 2006
 Kopi af Datatilsynets udtalelse af 17. november 2004



Justitsministeriet (22-50-79-15)
Slotsholmsgade 10
1216 København K
jm@jm.dk

17. november 2004

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2004-844-0030
Sagsbehandler
Christlan Wiese
Svanberg
Direkte 3319 3233

Vedrørende forslag til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævede myndigheder
Justitsministeriets j.nr. 2004-135-0120

Ved brev af 26. oktober 2004 har Justitsministeriet anmodet om bemærkninger til forslag til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævede myndigheder.

Datatilsynet skal i den anledning udtale følgende:

1. Det foreliggende forslag er endnu ét i rækken af forslag, som lægger op til væsentlig øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa. Som tidligere tilkendegivet aktualiserer denne udvikling efter Datatilsynets opfattelse behovet for gennemførelsen af et generelt og opdateret databeskyttelsesretlige instrument på dette område.

I mangel på et sådant generelt instrument er det imidlertid Datatilsynets opfattelse, at hensyn til databeskyttelse bør overvejes i forbindelse med rammeafgørelsen, og eventuelt omtales yderligere heri. Datatilsynet skal således bl.a. opfordre til, at det indgår i de videre overvejelser, hvorledes der sikres det fornødne tilsyn med de påtænkte behandlinger af personoplysninger.

Datatilsynet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at tilsynet ikke inden for de nuværende bevillingsmæssige rammer anser det for muligt at føre et særskilt tilsyn med de behandlinger af personoplysninger, som dette og andre relaterede forslag inden for det politi- og strafferetlige samarbejde vil indebære.

2. Datatilsynet finder i øvrigt, at der i forhold til både danske retshåndhævede myndigheders indsamling og registrering af oplysninger og på myndighedernes videregivelse af oplysninger, jf. nedenfor afsnit 2.1. og 2.2., er behov for at afklare og overveje forslaget til rammeafgørelse, som på det foreliggende grundlag forekommer meget vidtgående og noget upræcist bl.a. med hensyn til anvendelsesområde og de betingelser, under hvilke der kan udveksles oplysninger.

2.1. Det anføres i artikel 1, stk. 2, i forslaget til rammeafgørelse, at rammeafgørelsen ikke pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelse til at indsamle og opbevare oplysninger og efterretninger alene med det formål at meddele dem til de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater.

Samtidig anføres i artikel 4, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger og efterretninger, som de kompetente retshåndhævende myndigheder besidder eller *har adgang til uden brug af tvangsindgreb* (Datatilsynets kursivering), kan meddeles de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater og i artikel 2, litra d, er "oplysning" og "efterretning" nærmere defineret, f.eks. nævnes "oplysninger i registre eller arkiver, der føres af andre myndigheder, og hvortil de kompetente retshåndhævende myndigheder har direkte eller indirekte adgang" og "teleoperatørernes oplysninger, uanset om de findes i telefonbøger eller ej...".

Der synes således ikke at være overensstemmelse mellem det nævnte formål og anvendelsesområde og de konkrete forpligtelser, som medlemsstaten pålægges.

Konkret i forhold til persondatalovens regler skal Datatilsynet påpege, at politiets indsamling og registrering af personoplysninger inden for lovens anvendelsesområde, herunder fra andre myndigheder, 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.

Det står ikke umiddelbart Datatilsynet klart, om danske retshåndhævende myndigheder efter de gældende regler ville have det fornødne grundlag for at indsamle og registrere oplysninger i alle de omhandlede tilfælde.

Samme problemstilling synes at gøre sig gældende i forhold til artikel 6, stk. 1, litra c) og stk. 2, som – således som tilsynet har opfattet forslaget – omhandler udveksling af oplysninger og efterretninger om bl.a. personer, hvor der ikke foreligger et konkret mistankegrundlag, og hvor der efter tilsynets opfattelse umiddelbart rejser sig spørgsmål om, hvilket grundlag danske retshåndhævende myndigheder ville have for at indsamle og registrere oplysninger om de pågældende.

Datatilsynet skal i denne forbindelse endvidere bemærke, at det ikke står tilsynet klart, hvad der nærmere ligger i begrebet "kriminal efterretningsoperation", og hvorledes dette begreb forholder sig til gældende danske regler om politiets og anklagemyndighedens myndighedsudøvelse. I forhold til persondatalovens behandlingsregler, jf. eksempelvis § 7, stk. 6, – og dermed også Datatilsynets opgave som tilsynsmyndighed – vil det være af betydning at afklare grænserne for en myndigheds opgavevaretagelse.

2.2. Flere af de centrale bestemmelser i forslaget (artiklerne 5, 6 og 8) baserer så vidt ses udvekslingen af oplysninger alene på et relevanskriterium – og således ikke på et nødvendighedskriterium.

Dette forhold giver efter Datatilsynets vurdering anledning til principielle overvejelser i forhold til de grundlæggende databeskyttelsesprincipper, jf. persondatalovens § 5.

Det følger således af § 5, stk. 2, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Det følger endvidere af § 5, stk. 3, at oplysninger som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der *kræves* til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Tilsynet skal endvidere henvise til anbefaling R(87) 15 om politiets anvendelse af personoplysninger, der blev vedtaget af Europarådets Ministerudvalg den 17. september 1987. Af politirekommandationens princip 2.1. fremgår, at politiets indsamling af personoplysninger kun kan ske, hvis det er nødvendigt for at forebygge en reel fare eller for at bekæmpe en specifik forbrydelse. Det fremgår endvidere, at enhver undtagelse hertil skal være baseret på specifik national lovgivning.

Det bemærkes i den forbindelse, at det af Europolkonventionens artikel 14 direkte fremgår, at Europol ved indsamling, behandling og anvendelse af personoplysninger overholder ikke kun principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 – som der også henvises til i betragtning 12 i det foreliggende forslag til rammeafgørelse – men også principperne i den nævnte politirekommandation.

Datatilsynet finder det betænkeligt, hvis grundlæggende databeskyttelsesprincipper ikke skal indarbejdes i grundlaget for og finde anvendelse på den påtænkte udveksling af oplysninger, og tilsynet skal opfordre til, at der fra dansk side tages højde herfor i det videre arbejde med rammeafgørelsen.

2.3. Det følger af § 8, stk. 1, i persondataloven, at der for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

I medfør af § 8, stk. 2, må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives. Videregivelse kan dog bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe jf. § 8, stk. 2, nr. 3.

Det følger af Datatilsynets praksis – der er en videreførelse af Registertilsynets praksis – at en generel eller mere systematisk videregivelse af oplysninger om strafbare forhold til udenlandske myndigheder ikke alene kan baseres på persondatalovens § 8, stk. 2, men kræver et særskilt hjemmelsgrundlag.

Datatilsynet går ud fra, at det med forslaget tilsigtes at skabe et sådant særskilt hjemmelsgrundlag, og at ministeriet i den forbindelse også overvejer, om der i givet fald er behov for særlige initiativer for at gennemføre rammeafgørelsen i national lovgivning.

3. I Justitsministeriets grundnotat anføres det under punkt 3.2., at danske retshåndhævende myndigheder i medfør af persondatalovens § 41, stk. 3, skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Datatilsynet skal for god ordens skyld bemærke, at de sikkerhedsmæssige krav til offentlige dataansvarliges behandling af personoplysninger, ligeledes er omfattet af den i medfør af persondatalovens § 41, stk. 5, udstedte sikkerhedsbekendtgørelse¹, hvortil der henvises.

Med venlig hilsen

Janni Christoffersen

¹ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

Justitsministeriet (22-50-79-15)
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: jm@jm.dk

17. marts 2006

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2006-844-0046
Sagsbehandler
Henriette Vincens
Nielsen
Direkte 3319 3236

Vedrørende forslag fra Europa-Kommissionen til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM (2005) 475)

I breve af 30. januar og 2. februar 2006 har Justitsministeriet anmodet Datatilsynet om en udtalelse om ovennævnte forslag. Justitsministeriet har desuden fremsendt et grundnotat vedrørende forslaget.

Forslaget til rammeafgørelse har til formål at sikre beskyttelsen af personoplysninger, der behandles inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

Forslaget er begrundet i det initiativ til forbedring af udvekslingen af oplysninger på tværs mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, som er under udformning, og som har ført til et forslag om gennemførelse af et tilgængelighedsprincip.

Tilgængelighedsprincippet er et af initiativerne i det såkaldte Haag-program om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU, som Det Europæiske Råd vedtog den 4. november 2004.

I Haag-programmet understreges det, at de forslag Kommissionen skal fremsætte til gennemførelse af tilgængelighedsprincippet, fuldt og helt skal opfylde de væsentligste krav på databeskyttelsesområdet.

Datatilsynet skal – efter at sagen har været behandlet på et møde i Data-rådet – udtale følgende:

1. Udviklingen mod øget informationsudveksling

Datatilsynet har gennem de seneste år fået forelagt en række initiativer, som viser en klar udvikling i retning af øget informationsudveksling og intensivt samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder, navnlig inden for Europa.

Datatilsynet har tilkendegivet, at udviklingen hen imod øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa

aktualiserer behovet for gennemførelsen af et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på dette område.

2. Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheders udtalelse

Den beskrevne udvikling har også givet datatilsynsmyndighederne i Europa anledning til i fællesskab at udtrykke ønske om, at der etableres regler om databeskyttelse på dette område. De europæiske datatilsynsmyndigheder har den 24. januar 2006 - i forlængelse af deres konference - afgivet en udtalelse om forslaget til rammeafgørelse.

Udtalelsen, som den 3. februar 2006 er sendt til formanden for Europa-Parlamentet, formanden for LIBE Komiteen, Europa-Kommissionens næstformand, generaldirektøren for retlige og indre anliggender, formanden for JAI Council og formanden for artikel 36 Komiteen, vedlægges.

Datatilsynet henviser de europæiske datatilsyns udtalelse, hvortil tilsynet kan henholde sig.

Herudover skal Datatilsynet særligt bemærke følgende:

3. Anvendelsesområdet for reglerne

Datatilsynet ser et bindende databeskyttelsesregelsæt som en afgørende forudsætning for udviklingen mod øget informationsudveksling på tredje søjleområdet.

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*.

Som følge heraf finder Datatilsynet, at det som udgangspunkt ikke bør overlades til medlemsstaterne at bestemme, f.eks. hvilken beskyttelse der skal være af oplysningerne i manuelle sager.

4. Bemærkninger til specifikke artikler i forslaget

Af betragtning 7 i forslagets præambel fremgår, at en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning ikke bør medføre en forringelse af den databeskyttelse, disse yder, men skal tværtimod have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau i EU.

Ifølge forslagets artikel 1, stk. 1, fastsættes der i rammeafgørelsen fælles standarder, der skal sikre beskyttelsen af fysiske personer for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Det fremgår videre af artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne sikrer, at videregivelsen af personoplysninger til de kompetente myndigheder i andre medlemsstater hverken begrænses eller forbydes af årsager, der vedrører beskyttelsen af personoplysninger som fastsat i denne rammeafgørelse.

Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder har i sin udtalelse anført, at artikel 1, stk. 2, kun giver mening, hvis den foreslåede rammeafgørelse resulterer i en fuldstændig harmonisering af den databeskyttelseslovgivning, der regulerer det politimæssige og strafferetlige samarbejde i EU.

Datatilsynet kan hertil føje, at så længe der ikke er et sikkert grundlag, der garanterer, at oplysninger, der videregives til et andet land, i alle tilfælde er omgærdet med et meget højt niveau af databeskyttelse, bør et medlemsland efter tilsynets opfattelse kunne begrænse sin videregivelse af denne årsag.

Tilsynet finder derfor, at bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, er for vidtgående og bør udgå.

5. Punktvisse bemærkninger til forskellige bestemmelser

Idet Datatilsynet som nævnt kan henvise til udtalelsen fra Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder, skal tilsynet herefter alene punktvis fremhæve visse af de synspunkter, som er fremsat fra datatilsynsmyndighedernes side, og Datatilsynets bemærkninger i forlængelse heraf:

- De eksisterende principper og definitioner, navnlig de der findes i databeskyttelsesdirektivet, kan anvendes som udgangspunkt ved udformning af databeskyttelsesregler på tredje søjle. Samtidig medfører de særlige opgaver, som retshåndhævende myndigheder har, og karakteren af de oplysninger, der behandles, at det er nødvendigt at fastlægge en fælles standard og at sikre effektiv beskyttelse.

Datatilsynet skal hertil føje, at det efter tilsynets opfattelse er overordentligt vigtigt, at der skabes et fælles højt beskyttelsesniveau. Efter Datatilsynets opfattelse bør der således ikke ukritisk overføres regler fra første søjle-databeskyttelsesdirektivet.

- Forslaget skal erstatte de gældende databeskyttelsesregler for Schengen Informationssystemet. Dette må ikke føre til et lavere beskyttelsesniveau for dette system.
- Rammeafgørelsens artikel 6 åbner i stk. 2 flere muligheder for behandling af følsomme oplysninger, end hvad der gælder efter princip 2.4 i Europarådets Rekommandation nr. (87)15¹. Mulighederne for at behandle disse oplysninger bør være begrænset som efter politirekommandationen, dvs. at behandling af følsomme oplysninger i politimæs-

¹ Ministerkomiteens Rekommandation nr. R(87)15 om regulering af behandling af personoplysninger i politisektoren.

sig sammenhæng kun må ske, hvis det er nødvendigt i forbindelse med en konkret efterforskning.

- Videregivelse til andre medlemsstaters kompetente myndigheder skal efter forslagets artikel 8 kunne ske, hvis det er nødvendigt for, at myndigheder, der sender eller modtager oplysningerne, retmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.

Datatilsynet skal henlede opmærksomheden på de europæiske tilsyns forslag til ændring af betingelserne for videregivelse, som går ud på, at bestemmelsen formuleres således: *“medlemsstater skal sørge for, at personoplysninger, som indsamles og behandles af kompetente myndigheder kun videregives eller stilles til rådighed for kompetente myndigheder i andre medlemsstater hvis det er nødvendigt for, at de myndigheder der sender eller modtager oplysningerne, retsmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge konkrete straffelovsovertrædelser”*.

- I artikel 10 i udkastet til rammeafgørelse findes regler om registrering og dokumentation. Bestemmelsen medfører krav om logning af al elektronisk videregivelse og modtagelse af personoplysninger.

Datatilsynet finder ligesom de øvrige europæiske datatilsyn og EDPS (Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse), at en effektiv kontrol med den korrekte behandling af personoplysninger ikke kun bør fokusere på transmissionens legalitet, men også på legaliteten af myndigheders adgang. Sidstnævnte gør det nødvendigt at logge eller dokumentere adgang til data.

Datatilsynet tilslutter sig således ønsket om registrering af enhver adgang til oplysningerne. En sådan registrering – eller logning – vil i Danmark skulle ske i en række tilfælde efter sikkerhedsbekendtgørelsen².

Det kan i den forbindelse oplyses, at Datatilsynet i forbindelse med forskellige tidligere initiativer på tredje søjle netop har understreget vigtigheden af, at man fra dansk side arbejder for at få bestemmelser om logning med i retsgrundlaget.

- Artikel 11 i udkastet til rammeafgørelse omhandler yderligere behandling af personoplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed.

² Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000, som ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001, om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

Datatilsynet er enig med de øvrige europæiske tilsyn i, at yderligere brug af personoplysninger principielt skal være begrænset til det oprindelige formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Forslaget i artikel 11, stk. 1, litra b, der muliggør yderligere behandling til en række formål, giver Datatilsynet anledning til betænkeligheder, og tilsynet må stille spørgsmål ved effekten af den mekanisme, som findes i artikel 11, stk. 2, hvorefter der skal være samtykke fra den myndighed, der har videregivet oplysningerne eller stillet dem til rådighed.

Datatilsynet ville foretrække, at artikel 11, stk. 1, litra b, helt udgik, således at der ved behov for at anvende oplysninger til et andet formål, skal ske fornyet indhentelse ved kilden. Dette skønnes tillige at ville være en bedre løsning til sikring af datakvalitet og aktualitet af de data, der anvendes. Herudover kan Datatilsynet henvise til den Europæiske Datatilsynskonferences forslag til udformning af restriktioner for yderligere brug.

- Artikel 15 i udkastet muliggør overførsel til tredjelande eller internationale organer. Bestemmelsen, der udelukkende vedrører videregivelse af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder, indeholder en række krav, som skal være opfyldt.

I lighed med de øvrige europæiske datatilsyn finder Datatilsynet, at reglen om overførsel af data til tredjelande bør omfatte alle overførsler, uanset hvorfra oplysningerne stammer.

- For så vidt angår datasikkerhed, indeholder artikel 24, stk. 1, 1. led, krav om, at medlemsstaterne fastsætter betingelser om, at den registeransvarlige skal gennemføre hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte personoplysninger mod uagtsomt eller ulovligt at blive destrueret eller ved et uheld at gå tabt, blive ændret, blive videregivet eller givet adgang til uden bemyndigelse hertil, navnlig når databehandlingen involverer overførsel via et netværk eller rådighedsstillelse af oplysninger ved at give direkte elektronisk adgang, og mod alle andre ulovlige former for databehandling, idet der tages hensyn til navnlig risiciene i forbindelse med behandlingen og arten af de oplysninger, der skal beskyttes.

Det er samtidig anført i artikel 24, stk. 1, 2. led, at disse foranstaltninger under hensyn til det aktuelle tekniske niveau og de omkostninger, som er forbundet med deres iværksættelse, skal tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forhold til de risici, som behandlingen indebærer, og arten af de oplysninger, som skal beskyttes. Foranstaltningerne vurderes som værende nødvendige, hvis den dermed forbundne indsats står i passende forhold til det tilstræbte sikkerhedsniveau.

Datatilsynet kan tilslutte sig de øvrige europæiske datatilsyns bekymring om 2. led og ønsket om, at denne sætning udgår.

- Af forslagens artikel 31 fremgår, at der nedsættes en arbejdsgruppe vedrørende beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser. Arbejdsgruppen skal have rådgivende status og skal kunne handle uafhængigt.

Det er Datatilsynets opfattelse, at udviklingen mod øget informationsudveksling og intensiveret samarbejde mellem retshåndhavende myndigheder skaber et tilsvarende behov for samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og eventuelt den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Det er Datatilsynets opfattelse, at disse uafhængige tilsynsmyndigheder har brug for et samarbejdsforum, hvor der bl.a. kan drøftes og iværksættes fælles tilsynsprojekter. Tilsvarende aktiviteter foregår i dag i de fælles tilsynsmyndigheder for Europol og Schengen.

Med henblik på at sikre gruppen den fornødne uafhængighed vil Datatilsynet foretrække, at gruppen får eget sekretariat.

6. Datatilsynets opgaver

Det fremgår af betragtning 16 i forslagens præambel, at oprettelsen af nationale tilsynsmyndigheder, der udfører deres opgaver helt uafhængigt, indgår som en væsentlig del af beskyttelsen af personoplysninger, der behandles i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

Af betragtning 17 fremgår, at disse myndigheder bør tildeles de fornødne beføjelser til at varetage disse opgaver, herunder undersøgelses- og interventionsbeføjelser, navnlig når det drejer sig om klager fra enkeltpersoner, samt beføjelse til at indbringe sager for en retsinstans. Myndighederne bør bidrage til at tilvejebringe gennemsigtighed i de databehandlinger, der udføres i den medlemsstat, hvorunder de henhører.

Endelig fremgår det af forslagens artikel 30, at der skal udpeges en tilsynsmyndighed, der har til opgave at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaten vedtager til gennemførelse af denne rammeafgørelse. Bestemmelsen fastsætter flere regler for tilsynsmyndighedens opgaver og beføjelser.

Datatilsynet formoder, at dele af, hvis ikke alle, disse opgaver vil skulle varetages af Datatilsynet. En sådan forøgelse af tilsynets opgaver vil nødvendiggøre, at tilsynet får tilført flere ressourcer.

Med venlig hilsen

Asbjørn Jensen
Formand for Datarådet

Janni Christoffersen
Direktør

Bilag: Kopi af de europæiske databeskyttelsesmyndigheders udtalelse om forslag til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde

Justitsministeriet (22-50-79-15)
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til jm@jm.dk

17. marts 2006

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2006-844-0045
Sagsbehandler
Henriette Vincens
Nielsen
Direkte 3319 3236

Vedrørende høring over forslag fra Europa-Kommissionen til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM (2005) 490). Justitsministeriets j.nr. 2005-305-0238

Ved brev af 27. januar 2006 har Justitsministeriet anmodet om Datatilsynets udtalelse om ovennævnte forslag.

Tilgængelighedsprincippet, som er formuleret i det såkaldte Haag-program, indebærer ifølge Justitsministeriets grundnotat, at udvekslingen af oplysninger i retshåndhævelsesøjemed skal foregå på ensartede betingelser overalt i EU. Det vil sige, at hvis en retshåndhævende myndighed har brug for oplysninger til varetagelse af sine opgaver, skal den kunne opnå disse oplysninger, og den medlemsstat, der kontrollerer de pågældende oplysninger, har pligt til at stille dem til rådighed til det angivne formål.

Kommissionens forslag

Kommissionen fik efter Haag-programmet til opgave at fremlægge et lovgivningsforslag til implementering af tilgængelighedsprincippet.

Da det forslag fra Kommissionen, som nu er sendt i høring, Datatilsynet bekendt møder en del modstand og derfor næppe kan forventes gennemført, har tilsynet ikke foretaget en detaljeret gennemgang af forslaget.

I sit arbejde med udformningen af forslaget har Kommissionen bl.a. konsulteret såvel retshåndhævende myndigheder, som menneskerettighedsgrupper og datatilsynsmyndigheder.

Kommissionens forslag, som i relation til videregivelse, herunder pligtmæssig videregivelse, er vidtgående, indeholder således også elementer, som er positive set fra en databeskyttelsesmæssig synsvinkel.

Kommissionens forslag indeholder således bl.a. en formålsbegrænsning (betragtning 10 og artikel 6), krav om sporbarhed (betragtning 19 og artikel 16) samt ret til indsigt for den person, der er anmodet om oplysninger om (betragtning 20 og artikel 17). Herudover er Kommissionens forslag tæt knyttet til det forslag til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som Kommissi-

onen også har fremsat. Datatilsynet har afgivet et selvstændigt hørings svar om ovennævnte rammeafgørelse.

Rapporten om tekniske midler til gennemførelse af tilgængelighedsprincippet

Justitsministeriet har med høringen til Datatilsynet endvidere fremsendt kopi af ministeriets notat om rapporten om de tekniske midler til at gennemføre tilgængelighedsprincippet.

Rapporten fokuserer på seks typer af oplysninger: DNA, fingeraftryk, ballistik, registreringer vedrørende motorkøretøjer, telefonnumre og minimumsdata til identifikation af personer.

Af Justitsministeriets gennemgang fremgår bl.a., at rapporten fastslår, at mulighederne for hurtigt og effektivt at kunne udveksle relevant information er afgørende for et effektivt internationalt samarbejde om bekæmpelse af kriminalitet. Det anføres i den forbindelse, at meget af informationsudvekslingen inden for EU i dag sker efter den klassiske "politi-til-politi"-model, som indebærer, at informationerne udveksles på baggrund af, at politiet i en medlemsstat retter henvendelse til politiet i en anden medlemsstat, enten ved hjælp af de eksisterende politikanaler eller på baggrund af reglerne for international retshjælp. Rapporten peger endvidere på, at det fremsatte forslag om forenkling af udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder vil indebære en mere effektiv informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

Herudover indeholder rapporten – ifølge Justitsministeriets notat i overensstemmelse med beslutningen på rådsmødet den 14. april 2005 – overvejelser vedrørende andre modeller for udveksling af information inden for området for politi samarbejde. Det drejer sig grundlæggende om følgende modeller:

- a) Etablering af direkte adgang til en database i et andet medlemsland.
- b) Etablering af indirekte adgang til en anden medlemsstats informationer via et centralt indeks baseret på et hit/no hit system.
- c) Opbygning eller udvidet brug af centrale europæiske eller internationale databaser.
- d) Udvidet adgang til data, som er offentliggjort af medlemslandenes retshåndhævende myndigheder.

Ekspertgruppen har overvejet disse modeller i relation til hver enkelt af de nævnte seks typer af informationer, og rapporten beskriver således, på hvilke måder den pågældende type af information i dag udveksles, hvilke initiativer der allerede er i gang for at forbedre informationsudvekslingen samt hvilke fordele og ulemper, der kan peges på, i forhold til en eventuel indførelse af de nævnte modeller. I lyset heraf indeholder rapporten nogle anbefalinger med hensyn til, hvorledes udvekslingen af de nævnte typer af oplysninger fremover bør finde sted.

Rapporten bemærker i den forbindelse, at det i Haag-programmet er bestemt, at nye centrale europæiske databaser kun bør etableres, hvis undersøgelser har vist, at der vil være en merværdi forbundet hermed.

Rapporten indeholder herefter anbefalinger vedrørende hver af de seks typer af oplysninger. For nogle oplysningers vedkommende – bl.a. DNA-oplysninger – opfordres medlemsstaterne til at overveje deltagelse i den såkaldte "Prüm-konvention", som indebærer, at der – via tekniske løsninger – skabes direkte adgang fra et nationalt kontaktpunkt til de øvrige deltagende landes DNA-database på en "hit/no hit" basis.

Der omtales desuden en database i Interpol, og det anføres, at det bør overvejes, om det vil være muligt at udvide systemet, f.eks. ved at forøge antallet af deltagende lande (inklusiv lande uden for EU) eller ved at tillade, at den direkte adgang til nationale DNA-databaser sker via en søgemaskine dvs. et netværk der bevirker, at man ved én søgning søger på en hit/no hit basis i alle databaser på en gang.

Rapporten peger bl.a. på, at et sådant netværk vil kræve brug af klart definerede og universelt accepterede standarder, der understøttes af strenge kvalitetssikringer, sikker transmission og søgning af data og beskyttelse af borgerrettigheder, herunder privatlivets fred. Endelig understreges vigtigheden af, at de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger i relation til databeskyttelse og strafferetspleje er på plads.

Prüm-konventionen

Justitsministeriet har desuden sendt kopi af den såkaldte Prüm-konvention, som er indgået i maj 2005 imellem landene Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Holland og Østrig.

I aftalens indledende betragtninger er der bl.a. henvist til de grundlæggende rettigheder i den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, den Europæiske Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og de forfatningsmæssige traditioner i de omhandlede stater, og specifikt til, at man bør være opmærksom på, at udlevering af personoplysninger til en anden aftalepart kræver et forsvarligt databeskyttelsesniveau hos den modtagende aftalepart.

Aftalen indebærer ifølge artikel 3, at deltagerne skal tillade hinandens nationale kontaktpunkter adgang til reference-data i deres DNA-profil registre, med mulighed for at foretage automatiske søgninger ved at sammenholde DNA-profiler.

Endvidere medfører aftalen ifølge artikel 4, at deltagerne efter aftale skal kunne efterforske straffelovsovertrædelser ved, at deres nationale kontaktpunkter automatisk kan sammenligne uidentificerede DNA-profiler med samtlige DNA-profiler i nationale databasers reference-data.

Det følger af aftalens artikel 5, at såfremt de i artikel 3 og 4 nævnte procedurer medfører et "hit" i databasen, skal der i national lovgivning være regler om udlevering af alle andre tilgængelige personoplysninger samt yderligere information i forhold til de omhandlede reference-data.

Prüm-konventionen omhandler ikke alene udveksling af eksisterende data, men også i artikel 7 en forpligtelse til under nærmere omstændigheder at indsamle data i form af DNA efter anmodning fra et andet land.

Prüm-konventionen indeholder i kapitel 7 bestemmelser om databeskyttelse, hvor der som det minimumsniveau, der skal garanteres, henvises til Europarådets Konvention¹ fra 1981 og Politirekommendationen².

I aftalen er fastsat en række bestemmelser om databeskyttelse, herunder bl.a. i artikel 39 detaljerede krav om logging, som bl.a. omfatter en forpligtelse til at registrere årsagen til forespørgslen eller søgningen.

Datatilsynets bemærkninger

Datatilsynet, som har behandlet sagen i Datarådet, skal bemærke følgende:

Datatilsynet finder, at tilgængelighedsprincippet – som det nu er præsenteret for tilsynet - lægger op til en meget vidtgående udveksling af personoplysninger, og tilsynet finder, 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.

På det foreliggende grundlag finder Datatilsynet det således meget betænkeligt, hvis der gives myndigheder i andre medlemsstater og Europol online-adgang til elektroniske databaser i Danmark. Det er 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.

Såfremt der arbejdes videre med tilgængelighedsprincippet – eventuelt ved en etapevis udbygning af Prüm-samarbejdet – skal Datatilsynet understrege behovet for, at der skabes retlige rammer, der imødegår de risici i forhold til personers ret til databeskyttelse og privatlivsfred, som udmøntningen af princippet afstedkommer.

I den forbindelse skal Datatilsynet navnlig understrege følgende:

- Videregivelse til udenlandske myndigheder via terminaladgang må efter Datatilsynets opfattelse forudsætte specifik lovhjemmel i Danmark.

¹ Europarådets Konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af personer i forbindelse med automatisk behandling af personoplysninger

² Rekommandation nr. R(87) 15 af 17. september 1987 om regulering af brug af personoplysninger i politisektoren.

- Datatilsynet forudsætter, at det som led i beslutningsprocessen om etablering af en sådan adgang nøje overvejes, om der er den fornødne proportionalitet og nødvendighed i forhold til den specifikke adgang.
- Adgangen til at foretage opslag via en sådan terminaladgang skal retligt være begrænset til nærmere beskrevne tilfælde, hvor videregivelse af oplysningerne er nødvendige for, at de myndigheder der sender eller modtager oplysningerne, retsmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge konkrete straffelovsovertrædelser.

Der kan herved henvises til det forslag fra Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder, som Datatilsynet har gengivet i sit høringssvar over udkastet til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

- Oplysningerne skal til enhver tid være omfattet af bindende regler om databeskyttelse, der sikrer et højt beskyttelsesniveau, og som bør omfatte enhver form for behandling. For de nærmere krav til indholdet af sådanne regler kan henvises til det "Position Paper", som de europæiske datatilsynsmyndigheder vedtog på deres konference i Krakow i 2005, og til de tilkendegivelser, der er kommet fra Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse (EDPS) senest i dennes udtalelse af 28. februar 2006 om udveksling af data efter tilgængelighedsprincippet (se særligt punkt 67). Kopi af "Position Paper" og EDPS' udtalelse vedlægges til orientering.
- Der skal være fuld sporbarhed. Datatilsynet finder således, at der som minimum må gælde krav om logning i samme omfang som efter den danske sikkerhedsbekendtgørelse. Kravet herom skal indgå i retsgrundlaget og bør ikke overlades til den efterfølgende implementering.
- Der skal etableres mekanismer til sikring af, at oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, slettes eller berigtiges hos modtager. Der bør desuden etableres mekanismer, der sikrer sletning.
- Videregivelse af modtagne data til yderligere led eller anvendelse af oplysningerne til andre formål end de formål, hvortil de er indhentet, medfører efter Datatilsynets opfattelse en yderligere risiko i forhold til de registrerede. Tilsynet finder, at en sådan anvendelse eller videregivelse principielt bør undgås, og hvis dette ikke er muligt omgærdes med detaljerede og restriktive betingelser.

Særligt i forhold til muligheden for eventuelt at indføre tilgængelighedsprincippet gennem en etapevis udvikling af samarbejdet skal Datatilsynet bemærke, at det kan være en hensigtsmæssig fremgangsmåde at starte med en enkelt oplysningstype og indhøste erfaringer hermed, førend samarbejdet eventuelt udvides til andre oplysningstyper.

En sådan etapevis fremgangsmåde vil desuden give bedre muligheder for at foretage en vurdering af proportionalitet og nødvendighed af udveksling af den enkelte oplysningstype. Datatilsynet skal hermed også henvise til EDPS' udtalelse af 28. februar 2006 om udveksling af data efter tilgængelighedsprincippet, som i afsnittet "A data field-by-data field approach" indeholder tilsvarende synspunkter.

EDPS har samtidig fremhævet, at en forsigtig fremgangsmåde kunne omfatte, at man til en start alene implementerede tilgængelighedsprincippet som en mulighed for indirekte acces, via index data.

Datatilsynet skal i øvrigt tilslutte sig EDPS' betragtning om, at den model, der er anvendt i Prüm-konventionen, medfører etablering af nye databaser, der i sig selv medfører øgede risici for de registrerede. Oprettelse af sådanne nye databaser bør kun ske, hvis dette er nødvendigt og proportionelt, og der bør være passende databeskyttelsesmekanismer.

Datatilsynet skal herudover henvise til afsnittet i EDPS' udtalelse om "Direct or indirect access to information", der i detaljer beskæftiger sig med de to typer af adgang.

Datatilsynet skal desuden henlede opmærksomheden på den skepsis, som er formuleret af EDPS i forhold til implementering af tilgængelighedsprincippet ved en aftale, der som Prüm-konventionen ikke er indgået inden for EU's institutionelle rammer.

Særligt for så vidt angår løsninger til udveksling af DNA-oplysninger skal Datatilsynet ligeledes henvise til EDPS' beskrivelse. Det kan således konstateres, at Kommissionens forslag til rammeafgørelse – i modsætning til Prüm-konventionen - ikke indeholder en forpligtelse til at indsamle DNA-oplysninger og klart begrænser udvekslingen af DNA-data til DNA-profiler.

Afsluttende bemærkninger

Datatilsynet skal anmode om at blive holdt orienteret i det videre forløb, ligesom tilsynet gerne vil høres om de initiativer, der herefter måtte blive tale om til implementering af tilgængelighedsprincippet.

Med venlig hilsen

Asbjørn Jensen
Formand for Datarådet

Janni Christoffersen
Direktør

Bilag: Kopi af udtalelse af 28. februar 2006 fra den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS)
Kopi af "Position Paper" fra konferencen for datatilsynsmyndigheder vedtaget i Krakow i 2005

Jmt. Mdt.
29 JAN. 2007

Justitsministeriet

Nybrogade 8
1203 København K
Ma. 10-14, ti. og to. 10-13

Tlf.: 33 15 30 70
Fax.: 33 15 30 61
Mail og hjemmeside:
post@retssikkerheds-fonden.dk
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 22.01.2007
Navn: Ole Espersen
Side 1 af 2

Vedrørende justitsministeriets høring om Prüm-traktaten

Retssikkerhedsfonden takker for anmodningen dateret den 11. januar 2007 om at udtale sig om den såkaldte Prüm-traktat, der er indgået udenfor EU-samarbejdet mellem en række EU-lande, og som det tyske formandskab nu ønsker omdannet til EU-lovgivning.

Vor udtalelse ønskedes seneste den 25. januar 2007. Den foreliggende traktat er medsendt på engelsk, og det er uofficielt oplyst, at den ikke vil blive oversat til dansk før høringsfristen udløber.

Traktaten, der er ganske omfattende, indeholder et omfattende regelsæt, herunder specielt om overladelse af kompetencer til andre landes politi samt udlevering af personfølsomme oplysninger, herunder DNA-profiler, på pligtmæssig basis til andre landes myndigheder. Disse bestemmelsers rækkevidde og nærmere indhold, lader sig ikke umiddelbart bedømme.

Der foreligger ikke i forbindelse med høringen oplysninger om erfaringerne med konventionens 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 efter den tyske regerings beslutning foreligger. Man finder det imidlertid ikke muligt på forsvarlig måde indenfor så komplicerede områder at tage stilling indenfor den fastsatte tidsfrist.

Såfremt regeringen ønsker at fastlægge sin holdning til traktaten positivt allerede på rådsmødet 15.-16. februar, 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, det vil være

Fondens bestyrelse:

Professor em. dr.jur. (formand),
Ole Espersen ●
Professor, Vagn Greve ●
Advokat, Christian Harlang ●
Landsdommer, Holger Kallehaug ●
Cand.mag., lic.jur. Preben Wilhjelm ●

Medlemmer af Forum for retssikkerhed:

Professor,
Lennart Lyng Andersen ●
Professor dr.jur., Flemming Balvig ●
Landsdommer,
Hans Henrik Brydenholt ●
Lektor ph.d., Thomas Elholm ●
Advokat, Bjørn Elmquist ●
Fængselsinspektør, H. J. Engbo ●
Professor em. dr.jur. (formand),
Ole Espersen ●
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup ●
Professor, Vagn Greve ●
Professor dr.jur.,
Jens Vedsted Hansen ●
Advokat, Christian Harlang ●
Professor dr.phil., Hans Hertel ●
Biskop, Kjeld Holm ●
Professor dr.med., Niels Høiby ●
Advokat, Thorkild Høyer ●
Dr.med., Torben Ishøj ●
Landsdommer, Holger Kallehaug ●
Professor, Ole Krarup ●
Tidligere byretspræsident,
Claus Larsen ●
Advokat, Helle Lokdam ●
Professor dr.phil., Anker Brink Lund ●
Professor, Brian Patrick McGuire ●
Professor dr.jur., Peter Pagh ●
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen ●
Tidligere højesteretspræsident,
Niels Pontoppidan ●
Seniorkonsulent, cand.jur.,
Lars Adam Rehof ●
Overlæge, Bente Rich ●
Juridisk konsulent, cand.jur.,
Therese Rytter ●
Statsautoriseret revisor,
Lars Skovgaard-Sørensen ●
Professor, Eva Smith ●
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen ●
Advokat, Tyge Trier ●
Professor, Per Ole Tråskmann ●
Cand.mag., lic.jur. Preben Wilhjelm ●
Specialkonsulent,
Mandana Zarrehparvar ●

Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

forsvarligt at påtage sig at tage stilling til traktaten i løbet af den meget 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.

Med venlig hilsen



Ole Espersen

Nybrogade 8
1203 København K
Ma. 10-14, ti. og to. 10-13

Tlf.: 33 15 30 70
Fax.: 33 15 30 61
Mail og hjemmeside:
post@retssikkerheds-fonden.dk
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 22.01.2007
Navn: Ole Espersen
Side 2 af 2

Fondens bestyrelse:

Professor em. dr.jur. (formand),
Ole Espersen ●
Professor, Vagn Greve ●
Advokat, Christian Harlang ●
Landsdommer, Holger Kallehauge ●
Cand.mag., lic.jur. Preben Wilhelm ●

*Medlemmer af Forum for
retssikkerhed:*

Professor,
Lennart Lynge Andersen ●
Professor dr.jur., Flemming Balvig ●
Landsdommer,
Hans Henrik Brydesholt ●
Lektor ph.d., Thomas Elholm ●
Advokat, Bjørn Elmquist ●
Fængselsinspektør, H. J. Engbo ●
Professor em. dr.jur. (formand),
Ole Espersen ●
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup ●
Professor, Vagn Greve ●
Professor dr.jur.,
Jens Vedsted Hansen ●
Advokat, Christian Harlang ●
Professor dr.phil., Hans Hertel ●
Biskop, Kjeld Holm ●
Professor dr.med., Niels Høiby ●
Advokat, Thorkild Høyer ●
Dr.med., Torben Ishøj ●
Landsdommer, Holger Kallehauge ●
Professor, Ole Krarup ●
Tidligere byretspræsident,
Claus Larsen ●
Advokat, Helle Lokdam ●
Professor dr.phil., Anker Brink Lund ●
Professor, Brian Patrick McGuire ●
Professor dr.jur., Peter Pagh ●
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen ●
Tidligere højesteretspræsident,
Niels Pontoppidan ●
Seniorkonsulent, cand.jur.,
Lars Adam Rehof ●
Overlæge, Bente Rich ●
Juridisk konsulent, cand.jur.,
Therese Rytter ●
Statsautoriseret revisor,
Lars Skovgaard-Sørensen ●
Professor, Eva Smith ●
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen ●
Advokat, Tyge Trier ●
Professor, Per Ole Tråskmann ●
Cand.mag., lic.jur. Preben Wilhelm ●
Specialkonsulent,
Mandana Zarrehparvar ●

Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.



**Notat
vedrørende
den såkaldte Prüm-traktat**

1. Baggrund

Institut for Menneskerettigheder har modtaget Justitsministeriets anmodning om udtalelse til den foreslåede omdannelse af den såkaldte Prüm-traktat til EU-lovgivning den 12. januar 2007 med frist den 25. januar 2007. Instituttet skal indledningsvis beklage den meget korte høringsfrist, ikke mindst set i lyset af de komplekse problemstillinger, som traktaten vedrører.

Baggrunden for høringen er, at det tyske EU formandskab har lagt op til, at Prüm-traktaten, der er indgået uden for EU samarbejdet, skal omdannes til EU-lovgivning. Traktaten vedrører regler om informationsudveksling, foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger, foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvandring samt andre regler for samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder.

2. Vurderingsgrundlag

Instituttets vurdering af det foreliggende forslag er foretaget på baggrund af de menneskeretlige forpligtelser, der følger af især den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I forhold til forslagets bestemmelser om informationsudveksling inddrages art. 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

EMRK art. 8 har følgende ordlyd:

Stk.1. "Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."



Traktatens bestemmelser om informationsudveksling er omfattet af beskyttelsen i EMRK art. 8, stk. 1, og et indgreb i denne beskyttelse skal følge betingelserne anført i EMRK art. 8, stk. 2, dvs. lovhjemmel, lovligt hensyn og nødvendighed i et demokratisk samfund. Undersøgelsen af, om nødvendighedskravet er opfyldt, skal suppleres af en proportionalitetsvurdering. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet, dvs. at midlet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål og være det mindst indgribende i sammenligning med mere indgribende alternativer. Derudover følger det af proportionalitetskravet, at begrundelsen for indgrebet skal være relevant og dækkende.

Ved vurderingen af, om et indgreb i EMRK art. 8 er legitimt, skal udgangspunktet tages i, at der skal være et rimeligt forhold mellem samfundsinteressen og den enkelte borgers interesse. I tilfælde, hvor samfundsinteressen er repræsenteret i et hensyn til politiets og efterretningstjenestens efterforskningsmuligheder og beskyttelse af den nationale sikkerhed, har EMD i de sager, hvor lovhjemlens kvalitet og præcision var i orden, vist villighed til at imødekomme samfundets behov. Det er dog sket under fremhævelse af, at kravene til de retssikkerhedsgarantier, der skal sikre mod misbrug og vilkårlig magtanvendelse, er skærpet i forbindelse med indgreb, der foretages som led i efterretningstjeneste. Ligeledes understreger EMD, at indgrebet skal være strengt nødvendigt og det mindst indgribende middel til at nå det givne mål.

Derudover er lov om persondatabeskyttelse inddraget i vurderingsgrundlaget i forhold til forslagets bestemmelser om udveksling af oplysninger over landegrænser. I tilknytning hertil er inddraget udtalelser fra den Europæiske tilsynsførende for databeskyttelse. Disse udtalelser har alene vejledende karakter.

I forhold til forslagets bestemmelse i art. 17 om brug af såkaldte *air marshalls*, er der i selve bestemmelsen indeholdt en henvisning til Chicago Konventionen af 7. december 1944 og Tokyo Konventionen af 14. september 1963, samt andre anvendelige internationale retlige forpligtelser i det omfang de kontraherende parter er bundet af sådanne. Andre internationale dokumenter, der er relevante for vurderingen af forslagets overensstemmelse med menneskeretlige forpligtelser, er den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvori særligt art. 2 om retten til livet er relevant, men også art. 3 om forbud mod tortur samt umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf, art. 7 om frihedsberøvelse og art. 8 om privatlivsbeskyttelse.

Vurderingen af forslagets ligebehandlingsmæssige konsekvenser hviler på det menneskeretlige diskriminationsforbud, der er indeholdt såvel i den Europæiske Menneskerettighedskonvention som FN-konventionerne, men også på den specifikke EU-retlige regulering på området for ikke-diskrimination og ligebehandling, således som denne er udtrykt i EU-direktiverne om ligebehandling.



3. Instituttets vurdering

I forhold til den foreliggende udtalelse fra Justitsministeriet samt Prüm-traktatens ordlyd finder Instituttet anledning til følgende bemærkninger. Bemærkningerne tilstræber ikke at fastslå, om anvendelsen af traktatens bestemmelser i konkrete tilfælde vil kunne medføre krænkelse af menneskeretlige forpligtelser, men peger på de generelle menneskeretlige problemstillinger, der vil opstå i forbindelse med en omdannelse af traktaten til EU-regulering.

3.1. Generelle bemærkninger

Traktatens formål er forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og anden kriminalitet, men også at sikre ro og orden i forbindelse med EU-rådsmøder og sportsbegivenheder. Der er således tale om et ganske bredt formål, som vil kunne opfyldes med en flæthed af foranstaltninger og midler.

På grund af formålenes forskellighed og deres forskelligartede relevans for befolkningen, særlige befolkningsgrupper og institutioner, er det vanskeligt at vurdere, om de enkelte tiltag, der muliggøres gennem omdannelse af Prüm-traktaten til EU-regulering, er nødvendige i medlemsstaterne, og om de repræsenterer rimelige og relevante midler, der er mindre indgribende end alternative midler.

Der er efter instituttets opfattelse grund til at henlede opmærksomheden på, at der efter den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er fastslået forskellige krav til indgrebs nødvendighed og proportionalitet afhængigt af den kontekst, de anvendes i. Terrorismebekæmpelse og almindelig sikring af ro og orden stiller således forskellige krav til bl.a. vurderingen af rimelige og egnede midler, af den intensitet, et indgreb giver anledning til samt af hemmeligholdelsen af overvågningsmidler og brug af personoplysninger.

Det bør derfor efter instituttets opfattelse 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.

3.2. Informationsudveksling

Traktaten indeholder i kapitel 2 regler om informationsudveksling mellem retshåndhævende myndigheder. De oplysninger, der er omfattet af traktaten, er: DNA-oplysninger, oplysninger om fingeraftryk, oplysninger om motorkøretøjer, andre former for personoplysninger samt ikke-personhenførbare oplysninger. Adgang til oplysninger om DNA og fingeraftryk sker ifølge traktaten via direkte søgning i nationale registre. Ligeledes vil oplysninger om motorkøretøjer kunne søges direkte i relevante nationale registre.



Derudover indeholder traktaten i kapitel 5 om andre former for samarbejde end bestemmelserne i art. 27, der skaber adgang til at udveksle oplysninger om personer, deres identitet, bopæl og ophold, opholdstilladelse, adkomst til motorkøretøjer, skibe og luftfartøjer samt brug heraf samt en række andre oplysninger fra politiets databaser.

Det er Institutets vurdering, at traktatens adgang for EU medlemsstater til at søge direkte i hinandens databaser vil åbne op for en meget vidtgående udveksling af personoplysninger. Det står ikke med det nuværende forslag klart, hvorledes man vil sikre en effektiv databeskyttelse for den enkelte borger, ikke mindst givet det forhold at de facto databeskyttelsen varierer betydeligt på tværs af medlemsstater. En direkte online adgang på tværs af landegrænser vanskeliggør en reel kontrol af, hvorvidt informationsadgangen er tilstrækkeligt begrundet, som angivet i persondatalovens §5. Det er således ikke klart, hvorvidt man vil sikre borgere mod disproportional adgang til deres personoplysninger, samt hvorvidt nærværende forslag udgør det mindst indgribende middel i forhold til at udveksle personoplysninger på tværs af medlemsstater.

Som fremhævet af Datatilsynet i notat af 17. marts 2006 vedr. udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet, samt understreget af den Europæiske tilsynsførende for databeskyttelse (EDPS) er der betydelige databeskyttelsesproblemer forbundet med hel eller delvis gennemførelse af det tilgængelighedsprincip, der ligger til grund for Prüm-traktaten.

Institutet kan tilslutte sig Datatilsynets anbefaling om, at der etableres et generelt databeskyttelsesretligt instrument på 3. søjle området, der bør gælde al behandling af personoplysninger, således at der skabes et fælles højt beskyttelsesniveau i medlemsstaterne.

For så vidt angår beskyttelsen af privatlivet som angivet i Persondataloven, bemærker Institutet, at loven ikke gælder for behandling, der udføres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester jf. Persondatalovens § 2, stk. 11, men at loven dog omfatter videregivelse af personoplysninger til en af efterretningstjenesterne.

Det er instituttets opfattelse, at der vil være væsentlige privatlivsbeskyttelsesretlige og databeskyttelsesretlige konsekvenser forbundet med at omdanne Prüm-traktaten til EU-regulering. Det fremgår således ikke klart, om den informationsudveksling, der muliggøres, er nødvendig og proportional, ligesom det ikke er klart, hvordan kravet om specifikt formål og begrundelse for dataindsamling og udveksling er opfyldt.

3.3. Air Marshalls (vagter på fly)

I forhold til introduktionen af begrebet "air marshalls", bemærker Institutet, at det ifølge Prüm-traktaten alene er et dansk anliggende at tillade "air marshalls" ombord på fly, der er registreret i Danmark, men altså ikke på *alle* de fly der flyver til



eller fra Danmark. Derudover angives det, at “air marshalls” skal være politifolk eller andre særligt trænede personer med ansvar for at sikre sikkerheden ombord på fly.

Menneskeretligt set må bedømmelsen af adgangen for *air marshalls* til at bære våben tage afsæt i det forbud mod anvendelse af dødbringende magt, medmindre magtanvendelsen er strengt proportional i forhold til at opnå de tilladte formål, som er fastslået af den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen *McCann m.fl. 27/9 1995 pr. 148-149*. Proportionalitetsvurderingen er således skærpet i forhold til en almindelig proportionalitetsvurdering.

Efter Institutets vurdering bør det derfor direkte angives i traktat-teksten, at udøvelse af dødbringende magt skal undgås og alene må ske under iagttagelse af et skærpet proportionalitetskrav. Ligeledes bør det angives, hvorledes det kan sikres, at “air marshalls” er opmærksomme på den grundlæggende forpligtelse om ikke at skyde for at dræbe, men for at pacificere, og at “air marshalls” ikke anvender skydevåben, medmindre gerningsmanden selv anvender våben eller på anden vis bringer medmenneskers liv i fare.

Institutet bemærker endvidere, at det i lyset af menneskerettens krav om effektiv beskyttelse, dvs. såvel retlig som faktisk beskyttelse, er problematisk, at det med forslaget gøres muligt for “særligt trænede personer” at udøve en politimæssig funktion og tillige at være bevæbnet. Der bør stilles specifikke krav om fx politiuddannelse eller anden grundig træning, der omfatter våbenhåndtering og undervisning i principper herfor samt de hensyn, der skal tages i forbindelse med anvendelse af våben.

Kravet om, at medlemsstaten efter anmodning skal give generel tilladelse for “air marshalls” til at bære våben, ammunition og andet udstyr ombord på et fly til og fra lufthavne i de deltagende stater, bør ligeledes gøres mere specifikt. Institutet savner således en nærmere præcisering af, hvad der forstås med “andet udstyr”.

Institutet kan derfor i det hele tilslutte sig den bekymring, Danmark har ytret, med hensyn til artikel 18 i Prüm-traktaten om bevæbning af “air marshalls” og introduktionen af “air marshalls” inden for dansk jurisdiktion.

Institutet finder anledning til særligt at fremhæve, 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.

Det vil derudover bidrage til sikring af den faktiske beskyttelse mod indgreb i og krænkelse af basale menneskerettigheder, at der i traktaten stilles specifikke krav til air marshalls’ uddannelsesmæssige baggrund, og at det nærmere specificeres, hvilket udstyr, foruden våben, de vil kunne medbringe ombord på fly.



4. Ligebehandlingsmæssige konsekvenser

Forslagets bestemmelser om informationsudveksling samt bestemmelsen om at tillade air marshalls ombord på fly vil efter instituttets opfattelse kunne have ligebehandlingsmæssige konsekvenser. Der er efter instituttets opfattelse grund til i den forbindelse at være opmærksom på fænomenet "ethnic profiling". Det kan således ikke udelukkes, at der i forbindelse med kriminalitetsforebyggelse og dertil knyttede kontrolforanstaltninger sættes særligt fokus på personer med anden etnisk baggrund end dansk. Instituttet ønsker derfor at henlede opmærksomheden på en rapport om Ethnic Profiling udarbejdet af EU's Netværk af Uafhængige Ekspertter, hvor erfaringer med fænomenet fra forskellige EU-lande er sammenstillet.¹

I rapporten foreslår ekspert-netværket, at "ethnic profiling" defineres som: "en praksis, der har til formål at klassificere individer i forhold til deres race eller etniske oprindelse, eller deres religion eller nationale oprindelse, og på systematisk vis, uanset om det er ved hjælp af automatiske anordninger, at behandle disse individer på basis af en sådan klassifikation".

Anvendelsen af begrebet "ethnic profiling" begrundes i antagelsen om en statistisk kontrollerbar overrepræsentation af en given adfærd i en af de nævnte grupper. "Ethnic profiling" kan have et legitimt formål, idet etnisk profilering f.eks. kan anvendes til at kontrollere, om der foretages direkte eller indirekte diskrimination mod en bestemt gruppe, eller om der søges sikret en mangfoldig arbejdsstyrke. Etnisk profilering kan dog også anvendes med illegitimt formål, nemlig i forhold til at forskelsbehandle en bestemt etnisk gruppe. Anvendelsen af "race-mæssige" eller etniske karakteristika, som systematisk sættes i forbindelse med en bestemt forbrydelse, og som danner grundlag for politi- og efterforskningsmæssige beslutninger og indsatser, vil fx være diskriminerende efter den foreslåede begrebsfastlæggelse.

Instituttet foreslår udformning af 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.

5. Sammenfatning

I forbindelse med overvejelserne om at omdanne Prüm-traktaten til EU-regulering, er det instituttets opfattelse, at

- det bør tydeliggøres, hvilke midler der kan anvendes til opfyldelse af de enkelte formål, under hvilke omstændigheder de kan anvendes, og hvilke

¹ Rapporten "Ethnic Profiling" fra EU's Network of Independent Experts on Fundamental Rights forventes offentliggjort snarest på http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm



krav i forhold til nødvendighed og proportionalitet der kræves opfyldt, før midlerne bringes i anvendelse.

- 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.
- 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 nærmere specificeres, hvilket udstyr, foruden våben, air marshalls vil kunne medbringe ombord på fly.

I forhold til de ligebehandlingsmæssige konsekvenser af forslaget finder instituttet anledning til at foreslå, 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.

**Institut for Menneskerettigheder, 5. februar 2007/ Birgitte Kofod Olsen,
Christoffer Badse, Rikke Frank Jørgensen.**