

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt sikkert til jm@jm.dk

10. juni 2008

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. 2007-121-0006
Sagsbehandler
Jens Harkov Hansen
Direkte 3319 3231

Vedrørende udkast til Justitsministeriets bekendtgørelse om behandling af oplysninger i Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED) mv. - Justitsministeriets j.nr. 2005-1112-0002

1. Ved brev af 24. oktober 2007 har Justitsministeriet anmodet Datatilsynet om eventuelle bemærkninger i anledning af udkast til Justitsministeriets bekendtgørelse om behandling af oplysninger i Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED).

Ved e-post af 22. november 2007 har Justitsministeriet sendt et revideret udkast til Rigspolitiets interne instruks for PED med tilhørende bilag. Justitsministeriet har endvidere sendt Rigspolitiets kundgørelse om Nationalt Efterforskningscenter (NEC).

Bekendtgørelsen, der påtænkes udstedt i medfør af persondatalovens § 32, stk. 5, og § 72, regulerer behandlingen af personoplysninger i Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED), der bl.a. anvendes til strategiske og operationelle analyser til støtte for løsningen af politimæssige opgaver.

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

Datatilsynet har tidligere behandlet spørgsmål vedrørende PED. Af Datatilsynets breve af 28. februar 2005 til Rigspolitiet og Justitsministeriet fremgik bl.a. følgende:

”Under henvisning til bl.a. det, som Rigspolitichefen har oplyst om brugen og nytten af PED, og til, at PED ifølge det oplyste er en delvis videreførelse af tidligere registre lægger Datatilsynet til grund, at det er Rigspolitichefens opfattelse, at PED er et nødvendigt redskab for at kunne løse de opgaver, som politiet er pålagt ved lov.

Datatilsynet har i den forbindelse også noteret sig, at det af forarbejderne til lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven bl.a. fremgår, at efterforskning og opklaring af kriminalitet begået af personer fra en lukket organisation som f.eks. en rockerklub kræver en længerevarende politiindsats i form af f.eks. indsamling af generelle oplysninger om organisationen mv.

Det er imidlertid Datatilsynets opfattelse, at der er behov for en nærmere regulering af handlingerne i PED. Datatilsynet lægger herved vægt på, at omfanget og karakteren af personoplysninger i databasen tilsiger, at behandlingen sker på et tilstrækkeligt præcist retsgrundlag. Hensynet til, at Datatilsynet kan føre det fornødne tilsyn med PED, og mere generelle retssikkerhedsmæssige hensyn taler efter tilsynets opfattelse ligeledes for, at persondatalovens generelle behandlingsregler og den anmeldelse, som Rigspolitichefen har foretaget i medfør heraf, bør suppleres med en særskilt regulering, der præciserer grundlaget for handlingerne i PED.

Datatilsynet finder, at en sådan regulering som minimum bør ske ved bekendtgørelse. Nærmere retningslinjer for PED – og eventuelt andre lignende databaser – kan således efter Datatilsynets opfattelse fastsættes i en bekendtgørelse i medfør af persondatalovens § 72 i det omfang, Justitsministeriet finder, at der er hjemmel i den lovgivning, der gælder for politiets virksomhed, til behandling af personoplysninger på de pågældende områder.

[...]"

3. Generelle bemærkninger

Datatilsynet har noteret sig, at den behandling af personoplysninger, som sker i PED, nu er uddybende beskrevet og reguleret i det foreliggende udkast til bekendtgørelse og instruks for PED.

Det er Datatilsynets vurdering, at bekendtgørelsen og instruksens giver et mere præcist grundlag for behandlingen af personoplysninger i PED end det materiale, som tidligere har foreligget.

Datatilsynet lægger herved til grund, at Justitsministeriet – som Datatilsynet forudsatte i sin udtalelse af 28. februar 2005 – har vurderet omfanget og karakteren af den behandling af personoplysninger, som sker i PED, jf. udkastet til instruks, i forhold til gældende lovgivning for politiets virksomhed, og at Justitsministeriet har vurderet, at den beskrevne behandling har det fornødne hjemmelsgrundlag.

Datatilsynet har i den forbindelse noteret sig, at det af udkastet til bekendtgørelsens § 1, stk. 2, følger, at behandling af personoplysninger i PED alene kan finde sted i det omfang, det er nødvendigt for at løse politimæssige opgaver, jf. politilovens § 2.

Datatilsynet kan således generelt tiltræde, at der udstedes en bekendtgørelse med tilhørende intern instruks med bilag som foreslået af Justitsministeriet.

Datatilsynet har imidlertid en række bemærkninger af konkret karakter, jf. nedenfor.

4. Konkrete bemærkninger

4.1. De nærmere betingelser for registrering følger af instruksens afsnit 2.

4.1.1. Af afsnit 2.1 fremgår betingelserne for registrering i persondelen som stamperson. Det følger heraf, at "alle registreringer af stampersoner skal god-

kendes af den ansvarlige gruppeleder". Det følger endvidere at "NEC-markeringer skal forudgående godkendes af den ansvarlige gruppeleder".

Det står ikke tilsynet klart, om der er tilsigtet forskellige procedurer afhængig af, om der angives "godkendelse" eller "forudgående godkendelse".

Datatilsynet skal anbefale, at dette præciseres i instruksens.

4.1.2. Betingelserne for registrering af relaterede personer i persondelen fremgår af instruksens afsnit 2.2. Det fremgår imidlertid ikke heraf, hvem der kan beslutte, at der skal ske registrering, som det eksempelvis fremgår vedrørende stampersoner, jf. ovenfor.

Datatilsynet skal anbefale, at godkendelsesproceduren for registrering af relaterede personer kommer til at fremgå af instruksens afsnit 2.2.

4.2. I relation til sletning af oplysninger i PED er det efter Datatilsynets opfattelse inden for rammerne af persondataloven at opretholde registreringer i det tidsrum, hvor det er nødvendigt i forbindelse med løsningen af politimæssige opgaver, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2, og instruksens afsnit 1.1.

Den konkrete vurdering af, hvor længe hvert enkelt registrering kan anses for at have en sådan politimæssig betydning, må som udgangspunkt afhænge af en særlig politifaglig ekspertise, som Datatilsynet ikke er i besiddelse af.

Datatilsynet skal imidlertid anbefale, at alle slettefrister anføres i bekendtgørelsen.

Det fremgår af udkastet til bekendtgørelsen § 8, stk. 1, at oplysninger i persondelen slettes, når der ikke er indlagt oplysninger om den pågældende inden for de seneste 10 år.

Oplysninger i hændelsesdelen om personer, hvorom der er indlagt oplysninger i persondelen, slettes samtidig med oplysningerne i persondelen, jf. § 9, stk. 1.

Det følger af § 9, stk. 2, at oplysningerne i hændelsesdelen slettes senest 25 år efter det tidspunkt, hvor oplysningerne er indlagt.

Det følger imidlertid af instruksens afsnit 4.2, at oplysninger i hændelsesdelen om personer, der indgår i en hændelse, slettes senest 2 år efter det tidspunkt, hvor oplysningerne er indlagt, medmindre væsentlige hensyn til efterforskningen eller lignende hensyn gør det nødvendigt at opretholde registreringen.

Dette uddybes i instruksens afsnit 4.3, hvoraf der ligeledes fremgår, at personer, der indgår i hændelser, hvori der ikke inden for de seneste 2 år er indlagt oplysninger, udfindes i forbindelse med datakørsel én gang om måneden. Det bliver herefter vurderet, hvorvidt den enkelte person fortsat skal forblive registreret i PED, eller om der skal ske sletning.

Justitsministeriet har oplyst telefonisk, at § 9, stk. 2, sammenholdt med instruksens afsnit 4.2-4.3 må vedrøre oplysninger i hændelsesdelen, der ikke umiddelbart kan relateres til personer.

Datatilsynet skal på den baggrund anbefale, at det præciseres i bekendtgørelsen, at oplysninger om hændelsespersoner slettes efter 2 år og, at oplysninger i hændelsesdelen, der ikke vedrører personer, slettes efter 25 år.

4.3. Det fremgår af udkastet til bekendtgørelsens § 11, at den registreredes ret til indsigt i oplysninger, der behandles i PED, som udgangspunkt afskæres.

Det følger af persondatalovens § 32, stk. 5, at for behandling af oplysninger på det strafferetlige område, der foretages for den offentlige forvaltning, kan justitsministeren fastsætte undtagelser fra retten til at få oplysninger efter § 31, stk. 1, for så vidt bestemmelsen i § 32, stk. 1, jf. herved § 30, må antages at medføre, at begæringer om ret til indsigt i almindelighed må afslås.

Det følger af bemærkningerne til § 32, stk. 5, at bestemmelsen bl.a. vil muliggøre, at politiets efterforsknings- og afgørelsesregistre i Det Centrale Kriminalregister fortsat vil kunne undtages fra den registreredes indsigtsret.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, herunder Datatilsynets hidtidige praksis på området, giver det ikke Datatilsynet anledning til bemærkninger, at Justitsministeriet har fundet grundlag for at fastsætte en sådan undtagelse fra retten til indsigt.

4.4. For så vidt angår videregivelse fra PED, følger det af udkastet til bekendtgørelsens § 15, stk. 1, at Rigspolitiet i fornødent omfang og på baggrund af en konkret vurdering, hvor nærmere oplyste hensyn indgår, kan videregive oplysninger til indenlandske myndigheder og organisationer (stk. 1, nr. 1) samt udenlandske retshåndhævende myndigheder og internationale organisationer (stk. 1, nr. 2).

For så vidt angår videregivelse til indenlandske myndigheder og organisationer samt udenlandske retshåndhævende myndigheder er dette endvidere uddybende beskrevet i instruksens afsnit 3.2.

Det følger af persondatalovens § 7, stk. 6, at behandling af følsomme oplysninger kan ske, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

Det følger endvidere bl.a. af lovens § 8, stk. 2, at videregivelse af oplysninger om strafbare forhold kan ske, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår eller, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Datatilsynet går ud fra, at Justitsministeriet har vurderet, at videregivelse til indenlandske myndigheder og organisationer samt udenlandske retshåndhævende myndigheder kan ske inden for rammerne af persondatalovens §§ 7, stk. 6, og 8, stk. 2, på grundlag af en konkret vurdering eller på baggrund af et særskilt hjemmelsgrundlag, f.eks. i form af en rammeafgørelse eller lignende.

Det står imidlertid ikke Datatilsynet klart, hvad der nærmere ligger i videregivelse til "internationale organisationer", jf. udkastets § 15, stk. 1, nr. 2, herunder hvorledes dette forholder sig til det nævnte hjemmelsgrundlag i persondataloven. Formuleringen ses ikke gentaget eller uddybet i instruksen, jf. udkastets pkt. 3.2.

Datatilsynet anbefaler derfor, at Justitsministeriet overvejer grundlaget for videregivelse til internationale organisationer.

4.5. Datatilsynet har noteret sig, at det følger af udkastet til bekendtgørelsens § 18, at persondatalovens sikkerhedsbestemmelser samt sikkerhedsbekendtgørelsen finder anvendelse på behandlinger i PED.

Sikkerhedsbekendtgørelsen indeholder ikke et krav om løbende stikprøvekontrol af loggen. Noget sådant fremgår heller ikke af hverken udkastet til bekendtgørelsen eller instruksen.

Datatilsynet fik imidlertid i forbindelse med tilsynets inspektion af PED i 2002 oplyst, at der foretages en løbende stikprøvekontrol af brugen af databasen.

Datatilsynet finder, at behandlingen af de følsomme personoplysninger, som sker i PED, gør det påkrævet, at der foretages stikprøvekontrol af loggen. En sådan stikprøvekontrol kan efter tilsynets opfattelse bidrage til at undgå, at oplysningerne misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

Hertil kommer, at flere af de rettigheder, den registrerede almindeligvis har efter persondataloven, ikke gælder for politiets behandling af personoplysninger i PED. En løbende stikprøvekontrol af loggen vil derfor efter tilsynets opfattelse kunne bidrage til at sikre de registreredes retssikkerhed.

Datatilsynet skal derfor henstille, at det kommer til at fremgå af bekendtgørelsen, at Rigspolitiet foretager stikprøvekontrol af logfiler fra brugen i PED. En nærmere præcisering af kontrollen bør endvidere fremgå af instruksen.

Som et eksempel på en sådan præcisering kan Datatilsynet henvise til tilsynets udtalelse vedrørende datasikkerhed i borgerservicecentre, som bl.a. kan findes på Datatilsynets hjemmeside.¹

¹ Datatilsynets brev af 28. juni 2006 med tilsynets j.nr. 2006-329-0022 som kan findes under punktet "afgørelser" på www.datatilsynet.dk. En nærmere beskrivelse af stikprøvekontrollen findes i afsnit 5.2. i publikationen om datasikkerhed i borgerservicecentre, som kan findes på hjemmesiden under punktet "publikationer".

4.6. Datatilsynet skal endvidere bemærke, at sikkerhedsbekendtgørelsen til persondataloven alene finder anvendelse på *elektronisk databehandling*, jf. sikkerhedsbekendtgørelsens § 1.

Datatilsynet skal derfor anbefale, at der i instruksens fastsættes nærmere bestemmelser i relation til den *manuelle behandling* af oplysninger.

4.7. Datatilsynet skal endvidere henlede opmærksomheden på, at formuleringen i instruksens afsnit 4.3, sidste punktum, om, at der skal ske sletning, såfremt en oplysning "ikke længere er nødvendig i forbindelse med løsningen af politimæssige opgaver", ikke synes at være i overensstemmelse med kravet i bekendtgørelsens § 10 og instruksens afsnit 4.2 om, at "sletning kan undlades, hvis væsentlige hensyn til efterforskningen eller lignende hensyn gør det nødvendigt at opretholde registreringen".

Datatilsynet skal ligeledes anbefale, at instruksens præciseres i overensstemmelse med bekendtgørelsen på dette punkt.

4.8. Det fremgår endvidere af udkastet til instruksens afsnit 4.3 (1. og 3. afsnit), at der automatisk udfindes personer og hændelser i forbindelse med "regelmæssige datakørsler".

Datatilsynet skal i den forbindelse anbefale, at det i instruksens fastsættes, hvad "regelmæssige datakørsler" indebærer.

4.9. Datatilsynet skal endvidere gøre opmærksom på, at formuleringen i instruksens afsnit 4.3 umiddelbart lægger op til, at udgangspunktet ved gennemgangen af de udskrevne lister er, at registreringerne opretholdes. Dette forekommer at være i strid med intentionen i bekendtgørelsens §§ 6-10, hvorefter oplysningerne som udgangspunkt slettes efter de fastsatte frister.

Datatilsynet skal anbefale, at instruksens ligeledes på dette punkt præciseres i overensstemmelse med bekendtgørelsens indhold.

4.10. Datatilsynet har endeligt noteret, at der flere steder i instruksens afsnit 5 fremgår, at der fastsættes nærmere skriftlige instrukser (afsnit 5.2, 5.5 og 5.7) i relation til visse sikkerhedsforanstaltninger.

Datatilsynet går ud fra, at der snarest vil blive fastsat nærmere instrukser som anført.

Datatilsynet går i øvrigt ud fra, at behandling af personoplysninger i PED vil iagttage politiets øvrige sikkerhedsregler, herunder de bestemmelser som er fastsat i Politiets Sikkerhedshåndbog.

5. Datatilsynet skal anmode om at få tilsendt bekendtgørelsen og instruksens med bilag, når disse foreligger i endelig og underskrevet udgave.

Datatilsynet skal afslutningsvist beklage sagsbehandlingstiden, som skyldes travlhed i tilsynet.

Med venlig hilsen

Henrik Waaben
Formand for Datarådet

Janni Christoffersen
Direktør