



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2007-3060-0045
Dok.: CHA41084

GRUNDNOTAT

om forslag til Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet

Resumé

En række medlemsstater (Tyskland, Belgien, Bulgarien, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Østrig, Slovenien, Slovakiet, Italien, Finland, Portugal, Rumænien og Sverige) har fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet. Forslaget indebærer, at de dele af den såkaldte Prüm-traktat, som vedrører politisamarbejde, bliver omdannet til EU-lovgivning. Forslaget svarer – med mindre tekniske tilpasninger – indholdsmæssigt til den tekst, som er indeholdt i Prüm-traktaten. Forslaget indeholder således regler om informationsudveksling, om foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger, samt om andre former for samarbejde mellem retshåndhavende myndigheder. Herudover indeholder forslaget en række forskellige generelle bestemmelser samt regler om databeskyttelse. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ligeledes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke – ud over de lande, som er forslagsstillere – offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for forslaget til rådsafgørelse om omdannelse af Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde (søjle 3) til EU-lovgivning.

1. Baggrund

Den 27. maj 2005 blev der opnået enighed mellem Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Østrig om en aftale om et udvidet politisamarbejde (som betegnes "Prüm-traktaten"). De pågældende lande tilkendegiver i traktaten, at deres hensigt er at styrke

det europæiske samarbejde om bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring samt integrere traktaten i EU's rammer.

Siden da har yderligere fire medlemsstater (Finland, Italien, Portugal og Slovenien) tilkendegivet deres intention om at tilslutte sig traktaten, og senest har Sverige, Bulgarien og Rumænien oplyst, at de også agter at deltage i traktaten.

En række medlemsstater (Tyskland, Belgien, Bulgarien, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Østrig, Slovenien, Slovakiet, Italien, Finland, Portugal, Rumænien og Sverige) har fremlagt nærværende forslag til rådsafgørelse, der indebærer, at den del af Prüm-traktaten, der vedrører politisamarbejde (søjle 3), omdannes til EU-lovgivning.

Forslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 30, stk. 1, litra a) og b), artikel 31, litra a), artikel 32 og artikel 34, stk. 2, litra c). Det følger af artikel 30, stk. 1, litra a), at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter operativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger. Efter artikel 30, stk. 1, litra b), omfatter politisamarbejde endvidere indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger, som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Efter artikel 31, litra a), omfatter fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager fremme og fremskyndelse af samarbejdet vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, herunder, når det er relevant, gennem Eurojust. Ifølge artikel 32 fastsætter Rådet de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel 30 og 31, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og i forståelse med denne stats myndigheder. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra c), kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage afgørelser i ethvert andet øjemed i overensstemmelse med målsætningerne i dette traktatafsnit, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

2. Indhold

2.1. Forslaget til rådsafgørelse omfatter de bestemmelser i Prüm-traktaten, som vedrører politisamarbejde. Derimod er der ikke fremlagt forslag om at omdanne Prüm-traktatens bestem-

melser om foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvandring og tilbagesendelse samt brug af såkaldte "air marshalls" (søjle 1).

Derudover er den bestemmelse i Prüm-traktaten, som vedrører samarbejde efter anmodning (Prüm-traktatens artikel 27) udeladt, idet denne bestemmelse må anses for at være dækket af den eksisterende EU-lovgivning.

I overensstemmelse hermed indeholder forslaget til rådsafgørelse bestemmelser om følgende:

- Formål og anvendelsesområde (kapitel 1)
- Online adgang og anmodninger om opfølgning (kapitel 2), herunder:
 - Udveksling af oplysninger om dna (artikel 2-7)
 - Udveksling af oplysninger om fingeraftryk (artikel 8-11)
 - Udveksling af oplysninger i motorkøretøjsregistre (artikel 12)
- Udveksling af andre oplysninger i forbindelse med store arrangementer (kapitel 3)
- Foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger (kapitel 4)
- Andre former for samarbejde (kapitel 5)
- Almindelige bestemmelser om databeskyttelse (kapitel 6)
- Gennemførelse og afsluttende bestemmelser (kapitel 7)

Forslaget til rådsafgørelse indeholder på disse punkter (med mindre tekniske tilpasninger, som følge af Prüm-traktatens omdannelse til EU-lovgivning) de samme bestemmelser som i Prüm-traktaten. Der kan herved henvises til den vedlagte danske version af forslaget til rådsafgørelse.

Endvidere kan der henvises til det samlenotat, som blev oversendt til udvalget i forbindelse med forelæggelsen af sagen forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007.

Som det fremgår af det oversendte samlenotat, er det centrale element i forslaget øget og mere effektiv informationsudveksling i form af etablering af adgang til oplysninger om dna og fingeraftryk på hit/no-hit-basis med henblik på efterforskning af strafbare handlinger – samt for så vidt angår fingeraftryk til brug for forebyggelse heraf. I relation til visse oplysninger om motorkøretøjer etableres der direkte adgang (via online-adgang) til at søge i motorkøretøjsregistre. Dette kan ske til brug for forebyggelse og efterforskning af strafbare handlinger samt opretholdelse af ro og orden.

Samtidig indføres der en række databeskyttelsesmæssige regler, som tager sigte på at skabe sikre rammer omkring informationsudvekslingen. Reglerne betyder bl.a., at der opstilles meget snævre rammer for, hvad oplysninger kan anvendes til, og i hvor lang tid de kan opbevares, ligesom der også stilles en række krav til den fysiske datasikkerhed, herunder bl.a. krav om registrering af brug af oplysninger med henblik på efterfølgende kontrol af lovligheden af behandling af oplysninger.

Herudover indebærer forslaget, at der indføres regler om et styrket politisamarbejde gennem fælles operationer, foranstaltninger i tilfælde af overhængende fare og samarbejde i forbindelse med større begivenheder, katastrofer og alvorlige uheld.

Det kan særlig nævnes, at der åbnes mulighed for, at polititjenestemænd fra en anden medlemsstat i hastende tilfælde, og uden den berørte stats forudgående samtykke, kan passere grænsen mellem de to pågældende medlemsstater med henblik på i et område tæt på grænsen – og i overensstemmelse med værtsstatens lovgivning – at tage enhver foreløbig foranstaltning, som er nødvendig for at undgå overhængende fare for fysiske personer.

3. Gældende ret

3.1. For så vidt angår spørgsmålet om informationsudveksling (af oplysninger om dna, fingeraftryk, visse oplysninger om motorkøretøjer samt andre personhenførbare oplysninger og ikke-personhenførbare oplysninger) skal det indledningsvis bemærkes, at dansk lovgivning ikke indeholder en udtrykkelig, generel regulering af danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af personoplysninger til andre EU-landes retshåndhævende myndigheder.

Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted (i de af traktaten omfattede tilfælde) vil derfor som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt, således som disse må fastlægges på grundlag af reglerne i persondataloven, herunder persondatalovens kapitel 4 (særligt §§ 6-8) om adgang til edb-behandling af personoplysninger.

På enkelte retsområder er der i lovgivningen fastsat bestemmelser, hvorved der udtrykkeligt tages stilling til danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af de nævnte typer af oplysninger til udenlandske myndigheder.

Loven om oprettelse af et centralt dna-profilregister indeholder i § 5 følgende bestemmelse om videregivelse af oplysninger fra registeret:

”Der kan til brug for identifikation af personer videregives oplysninger fra registret til

- 1) politiet, anklagemyndigheden og Justitsministeriet,
- 2) den kompetente retshåndhævende myndighed i Den Europæiske Union eller et tredjeland, der deltager i samarbejdet under Schengenkonventionen, til brug for en kriminalefterforskning eller kriminalefterretningsoperation.
- 3) udenlandske domstole samt politi- og anklagemyndigheder til brug for offentlige straffesager, såfremt det i det enkelte tilfælde findes ubetænkeligt
- 4) Københavns Universitet, Retsgenetisk Afdeling, såfremt det er nødvendigt i forbindelse med behandlingen af en straffesag, og
- 5) Folketingets Ombudsmand.

Stk. 2. Herudover må videregivelse af oplysninger fra registret ikke finde sted, jf. dog § 6.”

Det kan endvidere nævnes, at der i CPR-loven er fastsat regler om kommunalbestyrelsernes og Indenrigsministeriets videregivelse af oplysninger fra Det Centrale Personregister (CPR). Efter disse regler videregives oplysninger i CPR og ældre folkeregistermateriale efter reglerne i persondataloven.

3.2. Der er i retsplejelovens kapitel 72 fastsat regler om foretagelse af legemsindgreb som led i efterforskning.

Legemsindgreb omfatter bl.a. aftryk og lignende af legemets ydre (legemsbesigtigelse) og udtagelse af spyt- eller blodprøver eller andre tilsvarende prøver (legemsundersøgelse).

Legemsbesigtigelse af en sigtet må som udgangspunkt kun foretages, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

Legemsundersøgelse af en sigtet må som udgangspunkt kun foretages, såfremt der er begrundet mistanke om, at den pågældende har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, eller i en overtrædelse af straffelovens § 249, 1. led, og indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Herudover kan legemsindgreb ske i de tilfælde, som er angivet i retsplejelovens § 792 b. For så vidt angår personer, der ikke er sigtet, findes reglerne i § 792 d.

3.3. Schengen-konventionen indeholder i artikel 40 og 41 regler om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

Efter Schengen-loven (§ 3, stk. 1) har polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland mv., der udfører opgaver i Danmark efter konventionens artikel 40 og 41, ret til at bære tjenestevåben efter konventionens regler.

Efter Schengen-loven (§ 3, stk. 2) finder bestemmelserne i straffelovens kapitel 14 om forbrydelser mod den offentlige myndighed og kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv også anvendelse, når forholdet er begået mod eller af polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland m.v. under udførelse af opgaver i Danmark efter Schengenkonventionens artikel 40 og 41.

Af Schengen-loven (§ 3, stk. 3) følger der, at hvis polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland m.v. under udførelse af opgaver i Danmark efter konventionens artikel 40 og 41 forvolder skader, som efter dansk ret medfører erstatningspligt, udbetales erstatning af justitsministeren.

3.4. De generelle regler om besiddelse mv. af våben findes i lov om våben og eksplosivstoffer, jf. lovens § 2, jf. § 1. Af bestemmelserne følger, at skydevåben og ammunition ikke må besiddes, bæres eller anvendes mv. uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil. Bestemmelserne gælder – medmindre andet er fastsat, jf. ovenfor under punkt 3.3. – for udenlandske polititjenestemænd.

3.5. Reglerne om persondatabeskyttelse findes i persondataloven, som bl.a. indeholder bestemmelser om til hvilke formål, der kan behandles personoplysninger, om datakvalitet og sletning af oplysninger, om den fysiske behandlingssikkerhed, herunder i form af krav om logging, samt om den registreredes rettigheder i forbindelse med behandling af oplysninger om den pågældende. For så vidt angår spørgsmålet om datasikkerhed kan der endvidere henvises til bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

Det bemærkes, at det følger af persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., at størstedelen af lovens bestemmelser om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politiet inden for det strafferetlige område.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Videregivelse af oplysninger til udenlandske retshåndhævende myndigheder i form af direkte online-adgang til oplysninger i danske registre (motorkøretøjsregistret) må således formentlig antages at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Også kravet om, at der skal etableres et hit/no-hit-system, for så vidt angår dna-oplysninger og oplysninger om fingeraftryk, vil formentlig have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes i den forbindelse, at der i tilfælde af et "hit" som udgangspunkt vil være pligt til at videregive de relevante (bagvedliggende) oplysninger til den anmodende udenlandske retshåndhævende myndighed.

Herudover kan der peges på, at de generelle bestemmelser erstatningsansvar, strafansvar og ansættelsesmæssige forhold formentlig også vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Desuden vil bestemmelserne om andre former for samarbejde, og herunder de generelle regler om adgang til at medbringe skydevåben, ammunition, materiel mv., kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette beror dog på, hvorledes man i Danmark måtte vælge at udfylde de pågældende bestemmelser.

Endelig giver bestemmelserne om databeskyttelse på enkelte punkter anledning til nærmere overvejelser med hensyn til mulige lovgivningsmæssige konsekvenser. Grundlæggende vurderes bestemmelserne dog at kunne rummes inden for den gældende lovgivning på området.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Det gælder navnlig med hensyn til udviklingen af IT-løsninger, som giver mulighed for at skabe online-adgang og adgang på hit/no-hit-basis. Justitsministeriet finder det på nuværende tidspunkt ikke muligt nærmere at angive størrelsen af udgifterne forbundet med forslaget.

5. Høring

Nærværende forslag til rådsafgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, har ikke været

sendt i høring, idet de bestemmelser, der er medtaget i forslaget (med mindre tekniske ændringer), svarer til bestemmelserne i Prüm-traktaten.

Prüm-traktaten har sammen med et notat herom været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

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

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

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

Fristen for afgivelse af høringssvar var 25. januar 2007, og Justitsministeriet fremsendte den 6. februar 2007 et høringssvar og kopi af de modtagne høringssvar til Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg. Endvidere har Amnesty International afgivet høringssvar den 14. februar 2007, som er oversendt til udvalget sammen med dette grundnotat.

5.1. Høringssvar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I sammenhæng hermed fandt tilsynet det således meget betænkeligt, hvis der gives myndigheder i andre medlemsstater online-adgang til elektroniske databaser i Danmark. Det var Datatilsynets opfattelse, at en online-adgang vil gøre det i praksis meget vanskeligt og eventuelt umuligt at kontrollere, om den modtagende myndighed har brug for oplysningerne for at kunne varetage dens lovmæssige opgaver.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Amnesty International har tilkendegivet, at man ikke har bemærkninger til det overordnede spørgsmål om omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning.

I relation til de danske anti-terrorregler har Amnesty International anført, at traktaten og ministeriets notat giver anledning til overvejelser om, hvorvidt en sådan omdannelse vil have konsekvenser for borgernes retssikkerhed som følge af de særlige regler, der gælder efterforskning/bekæmpelse af terrorisme i Danmark.

Amnesty International har bl.a. anført, at Prüm-traktaten synes at forudsætte et højere retssikkerhedsniveau i den nationale lovgivning, end hvad der er tilfældet i Danmark. Særligt i forhold til traktatens artikel 16 om udveksling af oplysninger til forebyggelse af terrorisme er problemet markant.

Videre har Amnesty International anført, at Prüm-traktaten talrige steder nævner, at de forskellige transaktioner skal ske i henhold til den anmodede deltagerstats lovgivning, men kun i artikel 7 om indhentelse af "cellular materials and supply of DNA profiles", nævnes domstolskendelse (hos den anmodende deltagerstat) udtrykkeligt. Langt de fleste henvisninger i øvrigt taler alene om overensstemmelse med deltagerstaternes nationale lovgivning.

I den forbindelse har Amnesty International henledt opmærksomheden på, man ved Folketingets vedtagelse den 2. juni 2006 af L 217 (den anden terrorpakke) har fjernet den traditionelle domstolskontrol med Politiets Efterretningstjenestes efterforskningsskridt på en række områder, herunder indhentelse af personlige og rent private oplysninger om enkeltpersoner fra andre myndigheder og aflytning af en ubestemt gruppe af personer rundt om en terrormistænkt samt online overvågning af flyselskabernes booking- og passagerlister.

I relation til artikel 5 i Prüm-traktaten om levering af yderligere personlige oplysninger og andre oplysninger i tilfælde af DNA-hits har Amnesty International anført, at det efter de gældende danske regler og ifølge udtalelser fra chef i PET, Lars Findsen, er den altovervejende hovedregel, at personer, som efterforskes som led i terrorbekæmpelse, ikke underrettes om, at der er udleveret oplysninger om dem/at de har været aflyttet, og den advokat, som efter vedtagelsen af L 217, skal varetage den aflyttedes interesser ved en

eventuel efterfølgende domstolsprøvelse, må ikke underrette sin klient eller drøfte sagen med vedkommende. Der er efter Amnesty Internationals opfattelse altså ikke umiddelbart den retssikkerhed efter de danske regler, som traktaten synes at forudsætte.

For så vidt angår artikel 10 om udveksling af yderligere personlige data og oplysninger i tilfælde af fingeraftryks-match, har Amnesty International anført, at bestemmelsen på lignende måde taler om, at overdragelsen af personlige data/oplysninger skal ske i henhold til den anmodede stats retsregler, herunder om juridisk bistand/retshjælp.

Amnesty International har videre anført, at også artikel 16 om formidling af oplysninger for at forhindre terrorisme udtrykkeligt nævner, at overdragelsen af oplysninger om terrorismistænkte personer skal ske i henhold til nationale lovgivning. Efter de danske regler kan PET indhente personlige/fortrolige/rent private oplysninger om borgerne fra andre myndigheder med den summariske begrundelse, at oplysningerne antages at have betydning for efterforskning vedrørende terrorisme. Når anmodningen fremsættes med henvisning til terrorbekæmpelse, har de anmodede myndigheder ikke mulighed for at afslå anmodningen, ligesom reglerne ikke giver mulighed for domstolsprøvelse af berettigelsen af anmodningen.

Amnesty International bemærker i den anledning, at vedtagelsen af L 217 m.v. betød, at PET frit kan videregive oplysningerne til Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), og at FE tilsvarende frit kan videregive oplysninger til PET. Det eneste krav er, at oplysningerne "kan have betydning" for efterforskningen/bekæmpelse af terrorisme.

Endvidere er det anført, at vedtagelsen af L 217 betød, at PET uden domstolskendelse kan aflytte en ubestemt kreds af personer omkring en terrorismistænkt (kun aflytning af den primære terrorismistænkte kræver domstolskendelse). Oplysninger om disse personer i kredsen/netværket uden om den terrorismistænkte kan indhentes (ved aflytning m.v.) og overdrages til FE uden domstolskontrol eller anden uafhængig kontrol.

I forhold til Prüm-traktatens henvisning til betingelserne for videregivelse af personlige/private oplysninger om enkeltpersoner i de nationale lovgivninger, har Amnesty International anført, at det efter deres opfattelse må betyde, at PET frit kan indlede/indsamle oplysninger om enkeltpersoner i Danmark – både fra andre myndigheder og gennem aflytning og overvågning – og videregive disse oplysninger til andre landes sikkerhedstjenester, uden at der på noget tidspunkt bliver tale om domstols- eller anden ekstern uafhængig kontrol af videregivelsen.

Efter Amnesty Internationals opfattelse understreger dette forhold det tab af retssikkerhed for borgerne, som vedtagelsen af den anden terrorpakke i juni 2006 medførte. Man kan frygte, at en dansk tiltrædelse af Prüm-traktaten vil forstærke de retssikkerhedsmæssige problemer i den danske anti-terrorlovgivning.

Amnesty International har afslutningsvist anført, at artikel 37 og 40 synes at forudsætte, at de personer, om hvem der er indsamlet data, som er videresendt til en anden deltagerstat, underrettes – eller i et vist omfang underrettes – herom. I Danmark er praksis derimod, at de personer, om hvem der indsamles/formidles data, ikke vil blive underrettet herom. En dansk tilslutning til traktaten vil derfor yderligere accentuere behovet for at genindføre uafhængig kontrol med PET's arbejde med terrorisme.

6. Nærhedsprincippet

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt, da formålet med forslaget er at forbedre udvekslingen af information mellem de retshåndhævende myndigheder i EU samt i øvrigt styrke den grænseoverskridende kriminalitetsbekæmpelse.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke – ud over de lande, som er forslagsstillere – offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for det fremlagt forslag til rådsafgørelse om omdannelse af Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde (søjle 3) til EU-lovgivning.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslag til Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende, sendes – du over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.