



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato:
Kontor: Politikontoret
Sagsbeh: Morten Tønning
Sagsnr.: 2017-19203-1140
Dok.: 2245492

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

udkast til lov om ændring af lov om politiets virksomhed og toldloven (Politiets anvendelse af databaserede analyseredskaber og adgang til oplysninger om flypassagerer)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 10. februar 2017 til den 10. marts 2017 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, AOPA Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart, CEPOS, Cevea, Copenhagen Business School – Juridisk Institut, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danske Advokater, Dansk Erhverv, Dansk IT, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, DI, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, FSR-Danske revisorer, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, Justitia, Kraka, Københavns Lufthavne A/S, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsskatteretten, Politiforbundet, Politidirektørforeningen, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigspolitiet, Rådet for Digital Sikkerhed, Skatte-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ankestyrelsen, SRF Skattefaglig forening, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, Aalborg Lufthavn, Aalborg Universitet – Juridisk Institut, Aarhus Universitet – Juridisk Institut.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført med *kursiv*.

2. Høringssvarene

2.1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Advokatrådet, Dansk Luftfart, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden på Færøerne og Rigspolitiet.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Rigsombudsmanden på Færøerne og Rigspolitiet har ingen bemærkninger til lovudkastet.

2.2. Forslaget om ændring af politiloven

2.2.1. Generelt

Advokatrådet bifalder, at der i politiloven nu skabes et klart hjemmelsgrundlag for de dispositioner, som politiet allerede i dag i vidt omfang foretager og finder ikke, at lovudkastet ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger giver anledning til bemærkninger til hjemmelsgrundlaget.

Københavns Universitet hilser det velkomment, at der med lovudkastet skabes klar hjemmel for ”intelligence led-policing”, og at det forekommer at være en indlysende rigtig og tidssvarende disposition at lovfæste politiets anvendelse af offentligt tilgængelige kilder.

IT-Politisk Forening har ingen indvendinger mod en it-understøttet effektiv planlægning af politiets arbejde.

Retspolitisk Forening anerkender, at politiet som led i deres efterforskning naturligt bør kunne gøre brug af indsamling og analyser af større mængder data.

2.2.2. Tværgående informationsanalyser

Institut for Menneskerettigheder er meget bekymret for adgangen til at foretage tværgående analyser, samt måden hvorpå data til analyserne indsamles. Instituttet finder, at lovudkastet omfatter databehandlinger, hvor der i dansk retstradition stilles krav om særskilt materiel hjemmel. Instituttet finder endvidere, at hjemlen til og rammerne for tværgående informationsanalyser bør præciseres, herunder hvornår det er ”nødvendigt” at foretage tværgående informationsanalyser, og hvilke aktiviteter i politilovens § 2, som kan begrunde sådanne analyser. Endvidere henviser Institut for Menneskerettigheder til, at det fremgår af lovforslaget, at politiet ikke får tilført nye beføjelser til at indsamle oplysninger, men at lovforslaget udelukkende indfører hjemmel for tværgående informationsanalyser. Hertil bemærker instituttet, at hvis Justitsministeriet fastholder, at politiet allerede i dag har adgang til at indsamle alle de oplysninger, der synes mulige under nærværende lovforslag, bør hjemlen hertil og rammerne herfor præciseres.

IT-Politisk Forening finder, at tværgående informationsanalyser vil omfatte anvendelse af personoplysninger til andre formål, end dem de er indsamlet til. Oplysninger i politiets databaser vil være indsamlet til mange forskellige formål, så det må bero på en konkret vurdering, i hvilket omfang oplysningerne kan anvendes til andre formål i forbindelse med en tværgående informationsanalyse.

IT-Politisk Forening anfører, at foreningen forstår på de almindelige bemærkninger i pkt. 3.2.1.1.1, at der med lovforslaget ikke er tilsigtet en afvigelse fra persondatalovens bestemmelse om, at indsamling af personoplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål. Samtidig opfordrer foreningen til, at lovforslagets forhold til persondataloven bliver beskrevet mere klart, og at rammerne for behandling af personoplysninger til andre formål end dem, de (snævert) er indsamlet til, bliver konkretiseret.

IT-Politisk Forening bemærker med henvisning til det anførte under pkt. 2.3.1 i de almindelige bemærkninger, som omhandler samkøring af politiets registre over sigtede personer med oplysninger fra andre registre, f.eks. Danmarks Statistik, at lovforslaget næppe kan siges at skabe en hjemmel til denne type samkøring på personniveau.

IT-Politisk Forening finder endvidere, at der bør skelnes mellem indsamling af personoplysninger inden for og uden for den strafferetlige lovgivning.

Datatilsynet forstår overordnet, at der med lovforslaget ønskes at give politiet mulighed for at benytte allerede tilgængelige oplysninger på tværs af flere formål og i visse tilfælde til andre formål end dem, oplysningerne oprindeligt er indsamlet til. Endvidere forstår tilsynet, at den tværgående analyse vil ske inden for persondatalovens rammer, herunder ved iagttagelse af lovens § 5, stk. 2 og 3.

Lovforslaget har bl.a. til formål at sikre et klart retligt grundlag for politiets anvendelse af databaserede analyseredskaber på tværs af politiets virksomhed, når dette politifagligt vurderes at være nødvendigt til brug for løsningen af de opgaver, som politiet er pålagt i medfør af politilovens § 2.

Efter denne bestemmelse har politiet til opgave at forebygge strafbare forhold, forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, at bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold, at yde borgerne bistand i andre faresituationer, at udføre kontrol og tilsynsopgaver efter gældende ret, at yde andre myndigheder bistand efter gældende ret og at udføre andre opgaver, der følger af gældende ret eller i øvrigt har en naturlig tilknytning til politiets virksomhed.

Det er ikke muligt udtømmende at opremse de aktiviteter omfattet af politilovens § 2, som kan begrunde en tværgående informationsanalyse efter den foreslåede § 2 a, stk. 1, da vurderingen af nødvendigheden heraf skal ske på baggrund af en konkret politifaglig vurdering, jf. pkt. 3.2.1.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. De nærmere regler for politiets behandling af oplysninger vil skulle fastsættes af justitsministeren, jf. den foreslåede § 2 a, stk. 3. Det bemærkes, at bestemmelsen i den foreslåede § 2 a, stk. 1, ikke forudsættes anvendt som led i politiets rent administrative

afgørelsesvirksomhed, herunder f.eks. i sager om meddelelse af våbentilladelse, besvarelse af aktindsigtsanmodninger mv., jf. pkt. 3.2.1.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det forudsættes, at oplysningerne i forbindelse med tværgående analyser som det klare udgangspunkt kun præsenteres for den enkelte politimedarbejder på en måde, der kan identificere enkeltpersoner, når en sådan identifikation må anses for politifagligt nødvendig, herunder eventuelt som pseudonymiserede oplysninger. Herudover forudsættes det, at der sker anvendelse af systemets tekniske muligheder til sikring af, at f.eks. oplysninger indsamlet af politiet til brug for én sag eller opgave kun stilles til rådighed for løsningen af en anden sag eller opgave på en måde og i et omfang, der er proportionalt og nødvendigt. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.1.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Behandling af oplysninger inden for strafferetsplejen skal ske inden for de rammer, som gælder herfor, f.eks. retsplejeloven, ligesom behandling af oplysninger uden for strafferetsplejen skal ske inden for de rammer, som gælder herfor. Der skelnes derfor mellem behandling af oplysninger inden for og uden for strafferetsplejen.

Som det fremgår under pkt. 3.2.1.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til den foreslåede § 2 a, stk. 1, holder den foreslåede ordning sig inden for rammerne af persondatalovens regler. Som det endvidere fremgår af de nævnte bemærkninger, indebærer forslaget ikke en ændring eller udvidelse af politiets adgang til at indsamle personoplysninger, men sikrer alene et klart retligt grundlag for adgangen til at foretage tværgående analyser på baggrund af oplysninger, som allerede lovligt kan indsamles og behandles af politiet i dag. Bestemmelsen vil bl.a. sikre, at der er det fornødne grundlag for politiet til at anvende samtlige de datakilder, som politiet har til rådighed til brug for løsningen af politiets opgaver, herunder navnlig til at foretage videreanvendelse af data til andre formål end dem, de i snæver forstand er indsamlet til.

Der skabes således med lovforslaget ikke hjemmel til, at politiet kan anvende enhver personoplysning til ethvert formål. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det bemærkes, at politiet som anført i ovennævnte bemærkninger til den foreslåede § 2 a, stk. 1, ikke vil kunne foretage tværgående analyser efter bestemmelsen, førend der i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3, er fastsat

nærmere regler på bekendtgørelsesniveau med konkrete rammer for politiets anvendelse af tværgående informationsanalyser. De regler, der fastsættes i medfør af denne bestemmelse, skal som anført sikre et passende beskyttelsesniveau i forbindelse med bl.a. politiets gennemførelse af tværgående analyser og skal holdes inden for rammerne af navnlig persondatalovens regler og vil således også på en række punkter kunne være strengere.

Som det fremgår af pkt. 3.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indeholder persondatalovens § 5 nogle grundlæggende principper, der gælder for alle behandlinger af personoplysninger. Efter bestemmelsen skal politiets indsamling af oplysninger bl.a. ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, ligesom oplysninger, som indsamles eller i øvrigt behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og må ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles og de formål, hvortil de senere behandles. Reglerne i § 5 giver ikke et selvstændigt retligt grundlag for at foretage en bestemt behandling af personoplysninger. Hjemmelsgrundlaget herfor skal findes i de øvrige behandlingsregler i navnlig persondatalovens §§ 6-8. Efter persondatalovens § 6, stk. 1, kan politiet bl.a. behandle, herunder indsamle, almindelige ikke-følsomme personoplysninger, når det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, når det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, eller i det omfang det er nødvendigt for udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives til, har fået pålagt. Desuden kan politiet efter persondatalovens §§ 7 og 8 bl.a. behandle følsomme personoplysninger, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

Spørgsmålet om, hvornår politiet lovligt kan indsamle oplysninger, vil således fortsat være reguleret af bl.a. persondataloven, mens politiets adgang til at foretage tværgående analyser reguleres af den foreslåede § 2 a, stk. 1, og nærmere bestemmelser fastsat i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3, som forudsættes at blive holdt inden for rammerne af persondatalovens regler.

I forhold til det af IT-Politisk Forening anførte vedrørende pkt. 2.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger bemærkes det, at dette punkt omhandler baggrunden for lovforslaget og således ikke beskriver den foreslå-

ede ordning. Der ændres med lovforslaget ikke på de generelle regler for samkøring med andre registre, herunder fra Danmarks Statistik.

2.3.2. Indsamling og behandling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at offentligt tilgængelige oplysninger kan være tilvejebragt på ulovlig vis, og at offentligt tilgængelige oplysninger ikke altid er korrekte. Instituttet finder, at rammerne for indsamling af eksterne, herunder offentligt tilgængelige, oplysninger bør præciseres.

IT-Politisk Forening finder, at begrebet ”enhver oplysning” og definitionen af ”offentligt tilgængelige kilder” er meget vidtgående. Foreningen finder det uklart, hvad persondataloven kan give politiet hjemmel til med hensyn til indsamling af personoplysninger fra offentligt tilgængelige kilder. Foreningen finder endvidere, at lovudkastets formuleringer ”hjemmel til enhver indsamling og behandling” og ”behandlingen skal ske inden for rammerne af persondataloven” er forvirrende, da begge dele ikke kan være korrekte, medmindre behandlingen og indsamlingen altid respekterer persondatalovens samt den kommende lov om retshåndhævende myndigheds behandling af personoplysninger og databeskyttelsesforordningens begrænsninger. Endelig finder IT-Politisk Forening det meget problematisk, at potentielt meget detaljerede oplysninger købt fra såkaldte ”databrokere” kan blive brugt i et databaseret analyseredskab for politiet.

IT-Politisk Forening bemærker, at et retligt grundlag for at anvende ”samtlige de datakilder, som politiet har til rådighed”, meget vel kan overskride grænserne for, hvad der er tilladt inden for rammerne af persondatalovens formålsbegrænsning. IT-Politisk Forening opfordrer til, at lovforslagets forhold til persondataloven bliver beskrevet mere klart, og at rammerne for behandling af personoplysninger til andre formål, end de (snævert) er indsamlet til, bliver konkretiseret.

Datatilsynet bemærker, at det fremgår, at den foreslåede bestemmelse i § 2 a, stk. 2, ikke indebærer en fravigelse af persondataloven. Endvidere bemærker tilsynet, at der med bestemmelsen efter tilsynets opfattelse vil være risiko for, at der ikke forud for indsamlingen af de pågældende oplysninger konstateres et udtrykkeligt angivet og sagligt formål, ligesom der er risiko for unødigt dataophobning og manglende kontrol af datakvaliteten.

Datatilsynet vurderer, at der som minimum i bemærkningerne til bestemmelsen bør tages stilling til rammerne for den foreslåede indsamling, herunder til opbevaringstid og kontrol af datakvalitet. Hvis denne normering alene skal ske ved bekendtgørelse udstedt i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3, bør en sådan bekendtgørelse få virkning senest på samme tidspunkt som lovforslaget.

Justitsministeriet finder helt grundlæggende, at dansk politi bør have adgang til at benytte de samme informationskilder, som enhver anden aktør i samfundet lovligt kan benytte. En sådan benyttelse skal dog i sagens natur ske i fuld overensstemmelse med de retlige rammer, der er for politiets virksomhed, herunder navnlig persondataloven og retsplejeloven.

”Offentligt tilgængelige kilder” skal i lovforslaget forstås bredt som enhver informationskilde, som inden for rammerne af gældende ret og uden gennemførelsen af et straffeprocessuelt tvangsindgreb kan tilgås i det offentlige rum. Det omfatter således oplysninger og kilder, som er tilgængelige gennem f.eks. en betalingstjeneste. Forslaget indebærer således ikke ændringer af retsplejelovens regler for, hvornår noget udgør et tvangsindgreb, som forudsætter retskendelse.

Som bemærket af Datatilsynet indebærer den foreslåede § 2 a, stk. 2, ikke en fravigelse af persondataloven. Enhver indsamling af personoplysninger mv., som politiet måtte foretage fra offentligt tilgængelige kilder, skal – som det er tilfældet i dag – således efterleve persondatalovens krav om bl.a. proportionalitet og nødvendighed samt være relevant for løsningen af de opgaver, som politiet løser i henhold til bl.a. politiloven. Lovforslaget vil ikke ændre herved. Dansk politi har og får således alene adgang til at erhverve personoplysninger, der er tilgængelige på almindelige kommercielle vilkår, i det omfang dette kan ske inden for de gældende regler for politiets indhentning af oplysninger. Politiet vil således ikke kunne erhverve personoplysninger om f.eks. en ubestemt kreds af personer, som eventuelt måtte blive tilbudt til salg på internettet.

Som det også er tilfældet i dag, vil politiets indsamling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder endvidere fortsat være underlagt de almindelige regler for straffeprocessuelle tvangsindgreb, som der ikke med lovforslaget tilsigtes ændringer af. Politiet vil således ikke ved køb af oplysninger fra f.eks. en udenlandsk databroker kunne omgå retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Adgangen til at erhverve oplysninger på lovlige kommercielle vilkår vil i praksis kunne være relevant i konkrete strafferetlige efterforskninger f.eks. i narkotikasager, hvor internettet anvendes til at understøtte den kriminelle aktivitet, og hvor sådanne oplysninger vil kunne give politiet relevant viden om, hvilke hjemmesider en mistænkt har besøgt til brug for den videre efterforskning.

Lovforslagets bestemmelse om indsamling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder er en konsekvens af, at det må forventes, at politiets øgede og mere målrettede brug af offentlige kilder ("open source") vil indebære, at der fremover vil blive indsamlet større mængder data herved. På denne baggrund finder Justitsministeriet det hensigtsmæssigt, at der med lovforslaget indføres et klart retligt grundlag for denne indsamling og behandling af bl.a. personoplysninger. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det bemærkes, at politiet, som det fremgår i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, ikke vil kunne indsamle oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder efter den foreslåede § 2 a, stk. 2, førend der i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3, er fastsat nærmere regler på bekendtgørelsesniveau med konkrete rammer for politiets indsamling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder, herunder regler om, til hvilke formål oplysninger kan behandles, og hvornår sletning af oplysninger skal finde sted. Reglerne, som fastsættes i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3, skal som anført sikre et passende beskyttelsesniveau i forbindelse med bl.a. politiets indsamling og behandling af oplysninger fra åbne kilder og skal holdes inden for rammerne af navnlig persondatalovens regler og vil således også på en række punkter kunne være strengere.

Som anført under pkt. 3.1.5 i forslagetets almindelige bemærkninger indeholder persondatalovens § 5 nogle grundlæggende principper, der gælder for alle behandlinger af personoplysninger. Reglerne i § 5 giver ikke et selvstændigt retligt grundlag for at foretage en bestemt behandling af personoplysninger. Hjemmelsgrundlaget herfor skal findes i de øvrige behandlingsregler i navnlig persondatalovens §§ 6-8. Efter persondatalovens § 6, stk. 1, kan politiet bl.a. behandle, herunder indsamle, almindelige ikke-følsomme personoplysninger, når det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, når det er nødvendigt

af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, eller i det omfang det er nødvendigt for udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives til, har fået pålagt. Desuden kan politiet efter persondatalovens §§ 7 og 8 bl.a. behandle følsomme personoplysninger, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

Spørgsmålet om, hvornår politiet lovligt kan indsamle oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder vil således blive reguleret af den foreslåede § 2 a, stk. 2, og nærmere bestemmelser fastsat i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3, som holdes inden for rammerne af persondatalovens regler.

Det følger af den foreslåede § 2 a, stk. 2, at politiet kun kan indsamle og behandle oplysninger, når det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af politiets opgaver efter politilovens § 2. Som anført i bemærkningerne til den foreslåede § 2 a, stk. 2, skal den nærmere vurdering af, hvornår indsamling og behandling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder er nødvendig for udførelsen af politiets opgaver – ligesom det gør sig gældende for politiets indsamling og behandling af oplysninger i øvrigt – foretages med udgangspunkt i den lovgivning mv., der regulerer politiets virksomhed. Der vil således – ligesom politiets behandling af oplysninger i øvrigt – skulle foretages en konkret vurdering af, om det er nødvendigt for udførelsen af politiets opgaver, når der indsamles og behandles oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder.

Herudover skal indsamlingen og behandlingen, som det fremgår af ovennævnte bemærkninger til den foreslåede § 2 a, stk. 2, overholde de regler, der fastsættes i medfør af den foreslåede § 2 a, stk. 3. Efter denne bestemmelse vil der bl.a. kunne fastsættes regler om, til hvilke formål politiet kan benytte offentligt tilgængelige kilder, hvor længe indsamlede oplysninger kan opbevares, anvendelsen af særlige organisatoriske og tekniske sikkerhedsforanstaltninger, herunder pseudonymisering af oplysninger, og politiets vurdering af oplysningernes pålidelighed mv.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at Justitsministeriet – som også fremhævet af Datatilsynet – er opmærksom på risici i forhold til bl.a. datakvaliteten, når der f.eks. behandles oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder.

2.2.4. Bemyndigelsehjælp til justitsministeren

Advokatrådet er bekymret for, om indholdet af den detailregulering, der i henhold til den foreslåede ændring til politiloven vil blive fastsat i bekendtgørelsesform, kan vise sig problematisk, og Advokatrådet anmoder derfor om at blive inddraget i høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelser.

Institut for Menneskerettigheder finder det vanskeligt at foretage en tilstrækkelig proportionalitetsvurdering af politiets behandling af oplysninger, idet den nærmere præcisering skal ske ved bekendtgørelse. Institutet anbefaler derfor, at det præciseres, hvilke aktiviteter der kan begrunde tværgående informationsanalyser. Institutet finder det endvidere vigtigt, at den nærmere regulering af reglerne bliver sendt i høring til relevante interessenter.

IT-Politisk Forening finder, at det er vanskeligt at vurdere konsekvenserne af lovforslaget, idet de reelle retlige rammer for politiets tværgående informationsanalyser fastsættes i de bekendtgørelser, som justitsministeren bemyndiges til at udstede, og da der ikke i lovforslagets bemærkninger er redegjort nærmere for det forventede omfang og indhold af disse bekendtgørelser. IT-Politisk Forening anfører endvidere, at det spiller en væsentlig rolle, om politiet i forbindelse med konkrete efterforskninger indsamler oplysninger om mistænkte personer, eller om der foretages en mere generel indsamling af personoplysninger om ikke-mistænkte borgere.

Københavns Universitet bemærker, at det ikke på det foreliggende grundlag er muligt at vurdere rækkevidden af den foreslåede tilføjelse til politiloven, idet der ikke med lovudkastet er udsendt udkast til en bekendtgørelse om politiets behandling af oplysninger.

Retspolitisk Forening finder, at spørgsmålet om politiets behandling af personoplysninger, sletning af data og sikkerhedsforanstaltninger bør diskuteres offentligt og derfor reguleres ved lov. Endvidere finder foreningen, at Justitsministeriet ikke selv skal lave regler for politiets behandling af personoplysninger, da spørgsmålene om den generelle behandling af personoplysninger er så uafklarede, at de deler vandene i befolkningen og mellem EU-Domstolen og EU-lovgiver.

Datatilsynet gør opmærksom på, at en fravigelse af persondataloven alene kan ske ved lov, og at det i givet fald skal fremgå af lovforslaget, hvis der tilsigtes en fravigelse af persondataloven.

Den foreslåede bestemmelse i § 2 a, stk. 3, bemyndiger justitsministeren til at fastsætte nærmere regler for politiets behandling af oplysninger, ligesom ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, til hvilke formål oplysninger kan behandles, og hvornår sletning af oplysninger skal finde sted, samt om de tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der skal iagttages ved behandlingen.

I medfør af bestemmelsen vil der således kunne fastsættes regler om enhver behandling af oplysninger, herunder personoplysninger, omfattet af politilovens anvendelsesområde. Det forudsættes, at justitsministeren udnytter hjemlen i den foreslåede § 2 a, stk. 3, således at det er en betingelse for behandling af oplysninger efter den foreslåede § 2 a, stk. 1 og 2, at der er fastsat nærmere regler på bekendtgørelsesniveau med konkrete rammer for politiets anvendelse af tværgående informationsanalyser og indsamling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder. I bemærkningerne til den foreslåede § 2 a, stk. 3, er det mere overordnet anført, hvad bekendtgørelserne forudsættes at fastsætte, herunder bl.a. regler, som sikrer et passende beskyttelsesniveau, samt at det forudsættes fastsat, at tværgående informationsanalyser alene må gennemføres, når der er en konkret og nærmere afgrænset anledning. Endvidere fremgår det bl.a., at det nærmere indhold af reglerne vil bero på de konkrete omstændigheder samt navnlig en fortolkning af de relevante persondatarelige krav, men at det – med forbehold for den tekniske implementering – forventes, at der bl.a. fastsættes krav til, hvilke typer strafbare forhold der kan berettige mere omfangsrige tværgående informationsanalyser, jf. det generelle krav om proportionalitet, som bl.a. er udtrykt i persondatalovens § 5, og den nødvendighedsvurdering, der følger af persondataloven såvel som af den foreslåede § 2 a, stk. 1 og 2.

Bemyndigelsesbestemmelsen vil endvidere skabe hjemmel til, at justitsministeren i relevant omfang vil kunne fastsætte regler om politiets behandling af personoplysninger udover den behandling, der finder sted i medfør af den foreslåede stk. 1 og 2. Der vil således i medfør af bestemmelsen kunne fastsættes regler om enhver behandling af personoplysninger, som politiet foretager, herunder den behandling, der er omfattet af de nuværende bekendtgørelser udstedt i medfør af persondataloven.

Da der således er tale om en mere generel bemyndigelsehjemmel, som har til formål også at kunne rumme den behandling, der er omfattet af de nuværende bekendtgørelser udstedt i medfør af persondataloven, er det ikke muligt i bemærkningerne til lovforslaget nærmere at afgrænse indholdet af de bekendtgørelser, der forventes udstedt i medfør af bestemmelsen. Det vil bero på de konkrete omstændigheder samt navnlig en fortolkning af de relevante persondataretlige krav, hvilke præcise forhold der skal reguleres med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen.

Det er Justitsministeriets vurdering, at detaljerede regler om politiets behandling af både personoplysninger og andre oplysninger mest hensigtsmæssigt fastsættes på bekendtgørelsesniveau, da det vil sikre en så konkret, teknologineutral og dækkende regulering som muligt, ligesom det vil sikre, at der løbende vil kunne tages hensyn til og foretages nærmere regulering af nye værktøjer, systemer mv., som politiet tager i brug inden for de rammer, som lovudkastet etablerer.

I forbindelse med udstedelsen af bekendtgørelser med hjemmel i den foreslåede § 2 a, stk. 3, vil relevante interessenter i relevant omfang blive inddraget i høringsprocessen, ligesom udkast til bekendtgørelser vil blive udsendt i offentlig høring. Dette gælder selvsagt også ved udstedelse af de bekendtgørelser, som nærmere skal regulere behandlingen af oplysninger som beskrevet i den foreslåede § 2 a, stk. 1 og 2.

Som det fremgår af pkt. 3.2.1.1 og 3.2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal hele den foreslåede ordning og dermed også de nærmere bestemmelser, der fastsættes til udmøntning af denne ordning, holdes inden for rammerne af persondatalovens regler. De krav, der fastsættes efter den foreslåede § 2 a, stk. 3, vil således som anført i bemærkninger til denne bestemmelse både kunne afspejle de krav, der følger af de gældende persondataretlige regler, men vil også på en række punkter kunne være strengere.

2.2.5. Øvrige bemærkninger til forslaget om ændring af politiloven

Institut for Menneskerettigheder finder, at de indgreb i retten til respekt for privatlivet efter EMRK artikel 8, som der vil kunne ske efter lovforslaget, kan være relativt alvorlige, da det vil være muligt at foretage meget præcise kortlægninger af borgernes private forhold, herunder af personer, som ikke er mistænkte. Instituttet stiller i den forbindelse spørgsmålstejn ved, om de tværgående informationsanalyser reelt vil føre i retning af en

generel overvågning og dermed mistænkeliggørelse af alle danske borgere, men uden de retssikkerhedsmæssige garantier, der normalt følger med efterforskningsindgreb rettet mod enkeltpersoner.

Instituttet finder endvidere, at lovforslaget forfølger et legitimt formål, men stiller spørgsmål ved, om hjemlen er tilstrækkelig klar, og om indgrebet er sagligt og proportionalt. Det bør derfor fremgå af lovforslaget, at tværgående informationsanalyser kun må foretages, når de er nødvendige af hensyn til udførelse af politiets opgaver, og hvornår det er nødvendigt.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at man udover en persondataretlig vurdering af lovforslaget i forhold til persondataloven også burde foretage en vurdering i forhold til EU-retshåndhævelsesdirektivet, henset til at regeringen har forpligtet sig til at gennemføre dette i dansk ret inden maj 2017.

Retspolitisk Forening bemærker, at tværgående analyser af de oplysninger, som politiet allerede har indsamlet, skaber meget detaljerede personprofiler, hvor personens færden, interesser, kontakter og vaner kan undersøges, og der derfor er tale om en meget alvorlig indgriben i en persons privatliv.

Rigsadvokaten bemærker, at det er væsentligt, at der tages stilling til, hvilken betydning retsplejelovens bestemmelser om straffesagsbehandlingen har for analyser og sammenstilling af informationer omfattet af den foreslåede hjemmel i politiloven.

IT-Politisk Forening opfordrer til, at Justitsministeriet i forbindelse med lovforslagets fremsættelse redegør for, hvilke konsekvenser den kommende lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger vil have for lovforslaget.

Det følger af den foreslåede § 2 a, stk. 1, at der kun kan foretages tværgående informationsanalyser, når det er nødvendigt af hensyn til udførelse af politiets opgaver som beskrevet i politilovens § 2.

Den behandling af personoplysninger, som lovforslaget omfatter, vil efter Justitsministeriets opfattelse således kunne udgøre et indgreb i retten til respekt for privatliv, jf. den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, stk. 1, hvorefter enhver har ret til respekt for sit privatliv og famili-

eliv, sit hjem og sin korrespondance. Behandlingen vil således kun kunne retfærdiggøres, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov, hvis det varetager et eller flere anerkendelsesværdige formål, og hvis det er proportionalt.

For så vidt angår bemærkningerne om, hvorvidt lovforslaget er foreneligt med EMRK artikel 8, bemærkes – som anført under lovforslagets pkt. 5 – at lovforslaget har til formål at styrke den analyse- og videnbaserede tilgang til politiets opgavevaretagelse, således at politiet har mulighed for effektivt at imødegå de væsentlige udfordringer, som kriminalitetsbilledet og samfundsudviklingen indebærer. Behandlingen af oplysninger varetager således hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed og til at forebygge uro eller forbrydelse, jf. EMRK artikel 8, stk. 2.

Efter Justitsministeriets opfattelse må lovforslaget desuden anses for nødvendigt for at forfølge de nævnte hensyn. Ministeriet har herved lagt vægt på, at tværgående informationsanalyser og anden behandling af offentligt tilgængelige oplysninger, herunder personoplysninger, er en grundlæggende forudsætning for politiets varetagelse af dets funktioner og opgaver, og at politiet i opgavevaretagelsen i stigende grad er afhængig af at kunne analysere stadig større datamængder.

Der er endvidere lagt vægt på, at politiets behandling af oplysninger alene kan finde sted, når det politifagligt vurderes at være nødvendigt af hensyn til udførelsen af politiets opgaver.

Justitsministeriet har desuden tillagt det vægt, at de konkrete rammer for politiets anvendelse af tværgående informationsanalyser mv. vil blive reguleret ved bekendtgørelse, herunder vil der blive fastsat nærmere retningslinjer for, hvilke konkrete opgaver politiet kan anvende oplysninger til. Ligeledes forudsættes politiets behandling af oplysninger indsamlet fra offentligt tilgængelige kilder nærmere reguleret i en bekendtgørelse, herunder vil der blive fastsat nærmere regler for oplysningernes behandling, videregivelse, sletning mv.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at lovforslaget kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

Lovforslaget indebærer ikke en udvidet adgang for politiet til at indsamle oplysninger via "open source"-kilder, men sikrer alene et klart hjemmelsgrundlag for politiets indsamling og behandling af ofte betydelige mængder af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder. Der vil således – lige-

som ved politiets behandling af oplysninger i øvrigt – skulle foretages en konkret politifaglig vurdering af, om det er nødvendigt for udførelsen af politiets opgaver, når der indsamles og behandles oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder. Oplysninger må således kun indsamles, når det er nødvendigt af hensyn til udførelse af politiets opgaver.

For så vidt angår bemærkningerne vedrørende retsplejelovens bestemmelser om straffesagsbehandlingen, henvises der til pkt. 3.2.1.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Som anført heri indebærer forslaget ikke regulering af politiets adgang til at indsamle oplysninger. I hvilket omfang politiet lovligt kan indsamle oplysninger, vil således fortsat være reguleret af politilovens øvrige bestemmelser samt af den regulering, der i øvrigt finder anvendelse for politiets virksomhed, herunder retsplejeloven og persondataloven og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf.

Som endvidere anført under pkt. 3.2.2.1.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, indebærer den foreslåede ordning ikke en fravigelse af persondatalovens bestemmelser eller af anden lovgivning. Politiets indsamling og behandling af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder vil således i det hele skulle finde sted inden for rammerne af persondataloven, retsplejeloven mv.

Endelig skal det bemærkes, at gennemførelsen af retshåndhævelsesdirektivet, som der forventes fremsat lovforslag om dagen før fremsættelsen af nærværende lovforslag, ikke vurderes at få betydning for rammen for politiets indsamling og anden behandling af oplysninger i forhold til gældende ret.

2.3. Forslaget om ændring af toldloven

2.3.1. Generelle bemærkninger

Datatilsynet har noteret sig, at forslaget efter det oplyste ikke indebærer en fravigelse af persondatalovens regler. Tilsynet henviser dog til sin udtalelse af 30. april 2015 vedrørende Justitsministeriets udkast til forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og toldloven, hvoraf det bl.a. fremgår, at det efter tilsynets opfattelse vil være mest hensigtsmæssigt at vælge en konstruktion, hvor oplysningerne enten videregives direkte til Politiets Efterretningstjeneste (PET) fra flyselskaberne, eller at etablere en ordning, hvor SKAT er databehandler for PET.

Institut for Menneskerettigheder finder – selvom SKAT med lovforslaget ikke skal indhente flere oplysninger end hidtil – anledning til at gentage sin generelle kritik af, at oplysningerne fra luftfartsselskaberne indhentes via SKAT (den såkaldte ”via SKAT-løsning”). Ifølge instituttet medfører ”via SKAT-løsningen” en unødvendig kompetenceforskydning, idet SKAT indsamler personoplysninger på et område, hvor SKAT ikke selv varetager myndighedskompetencen. Instituttet bemærker endvidere, at politiet allerede i dag i medfør af udlændingelovens § 38, stk. 4, 8 og 9, samt administrative regler udstedt med hjemmel heri, har adgang til at indhente API-oplysninger direkte fra luftfartsselskaberne.

Professor, dr. phil., Henrik Stevnsborg anfører, at det for alle parter er mest hensigtsmæssigt, at det åbne politi kan indhente API-oplysninger via SKAT, så luftfartsselskaberne kun skal indberette oplysningerne ét sted. Det er samtidig hensigtsmæssigt, at det åbne politi, ligesom PET får adgang til oplysningerne den elektroniske løsning, som SKAT har etableret pr. 1. januar 2017, frem for som hidtil at måtte kontakte luftfartsselskaberne direkte.

Som bemærket af Institut for Menneskerettigheder indsamler SKAT allerede i dag PNR-oplysninger, herunder API-oplysninger, til brug for PET til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, ligesom politiet allerede i dag efter bestemmelser i udlændingelovgivningen har ret til at indhente API-oplysninger til brug for udlændingekontrolformål. Den foreslåede model om politiets adgang til at indhente API-oplysninger via SKAT har alene til formål at sikre, at politiet kan indhente disse oplysninger via den elektroniske løsning, som SKAT har etableret pr. 1. januar 2017.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 4.2.1, vil løsningen indebære, at luftfartsselskaberne herved ikke pålægges yderligere administrative forpligtelser ved at skulle stille de samme oplysninger til rådighed for flere forskellige myndigheder, ligesom politiet ikke vil skulle etablere parallelle elektroniske løsninger til indhentning af oplysninger set i forhold til den elektroniske løsning, SKAT har etableret. Justitsministeriet finder på den baggrund, at ”via SKAT-løsningen” er en velegnet model for politiets indhentning af API-oplysninger, som luftfartsselskaberne efter gældende ret skal stille til rådighed for politiet. Det bemærkes for en god ordens skyld, at SKAT fortsat ikke vil kunne få adgang til eller benytte API-oplysninger til brug for toldkontrol.

2.3.2. Den praktiske udformning af politiets adgang til API-oplysninger

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det teknisk skal sikres, at politiet ikke kan tilgå samtlige PNR-oplysninger, men kun API-oplysninger, som udgør en delmængde af PNR-oplysninger. For så vidt angår sletning af oplysninger fremgår det af § 5 i bekendtgørelse nr. 640 af 12. maj 2015 om kontrol af ulovligt ophold efter indrejse, at politiet sletter API-oplysninger fra passagerer på flyankomster fra Schengenlande senest 24 timer efter, at passagererne er indrejst, medmindre oplysningerne senere er nødvendige til varetagelsen af politiets øvrige opgaver. Der synes imidlertid ikke at fremgå en tilsvarende slettefrist i relation til flyankomster fra ikke-Schengenlande i medfør af bekendtgørelse nr. 1197 af 26. september 2016 om udlændinges adgang her til landet. Når begge kategorier af oplysninger påtænkes samlet i én elektronisk løsning, bør det derfor også sikres, at oplysningerne slettes i overensstemmelse med de anførte frister. Institutet finder det i øvrigt bemærkelsesværdigt, at der gælder forskellige slettefrister i forhold til Schengen og ikke-Schengen-ankomster, og at disse i øvrigt adskiller sig fra dem PET er underlagt i relation til de resterende PNR-oplysninger.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det fremgår af lovforslaget, at politiet kun må indhente API-oplysninger til brug for udlændingekontrol. Sammenholdes lovforslagets § 1 om tværgående analyseredskaber mv., med lovforslagets § 2 om politiets indhentning af API-oplysninger, er der fare for, at formålsbegrænsningen udvandes, da oplysninger herefter vil indgå i politiets generelle arbejde, medmindre det modsatte sikres i bekendtgørelsesform.

IT-Politisk Forening bemærker, at behandling af API-oplysninger til almindelig grænsekontrol ikke vil være en behandling af personoplysninger til retshåndhævelse, jf. lovforslagets punkt 2.1.3.5. Når retshåndhævelsesdirektivet er gennemført i dansk ret, bør behandlingen af API-oplysninger efter politilovens § 2 a, stk. 1, derfor begrænses til formål, der udgør retshåndhævelse, og ikke behandling i forbindelse med kontrollen af om udlændingen har et lovligt indrejse- eller opholdsgrundlag.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 4.2.4, indebærer den foreslåede ændring af toldlovens § 17, jf. lovforslagets § 2, nr. 1, ikke en fravigelse af persondatalovens regler.

Politiet vil, som det fremgår af lovforslagets punkt 4.2.3, kunne behandle de indhentede API-oplysninger i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse i § 2 a, stk. 1, i lov om politiets virksomhed, jf. lovforslagets § 1. Med forslaget til § 2 a, stk. 3, i lov om politiets virksomhed foreslås det endvidere, at Justitsministeriet ved bekendtgørelse skal fastsætte nærmere regler for politiets behandling af oplysninger, herunder i forhold til politiets tværgående informationsanalyser, jf. den foreslåede § 2 a, stk. 1, i lov om politiets virksomhed. Det fremgår af bemærkningerne i lovforslagets punkt 3.2.1.1.3, at den nærmere regulering på bekendtgørelsesniveau bl.a. vil skulle fastsætte, hvilke konkrete opgaver politiet kan anvende oplysninger og analyser til, samt regulere de tekniske og organisatoriske rammer, der skal gælde for politiets anvendelse af de pågældende oplysninger og analyser.

Justitsministeriet skal herudover bemærke, at lovforslaget ikke har betydning for om eller i hvilket omfang politiet kan indhente API-oplysninger, men alene for den måde, politiet indhenter oplysningerne. Politiets indhentning af API-oplysninger vil således fortsat skulle opfylde betingelserne i udlændingelovens § 38, stk. 4, 8 og 9, samt de administrative regler udstedt med hjemmel heri.

Det bemærkes generelt, at politiets interne behandling af oplysninger, der er indhentet med hjemmel i udlændingelovens § 38, stk. 4, 8 og 9, samt administrative regler udstedt med hjemmel heri, fortsat vil skulle ske i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler. Det gælder også – i det omfang behandlingen vil være omfattet heraf – den forventede kommende lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2016/680/EU af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (det såkaldte retshåndhævelsesdirektiv), når denne lov træder i kraft. Det bemærkes dog, at politiets behandling af API-oplysninger til udlændingekontrolformål efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil være omfattet af retshåndhævelsesdirektivet.

Det bemærkes for så vidt angår sletning af indhentede API-oplysninger, at de myndigheder, der er ansvarlige for personkontrollen ved de ydre grænser (dvs. politiet), i medfør af API-direktivets artikel 6, stk. 1, 2. pkt., skal

lagre API-oplysningerne i en midlertidig fil. Det fremgår endvidere af bestemmelsens stk. 1, 3. pkt., at disse myndigheder sletter oplysningerne inden 24 timer efter fremsendelsen, medmindre oplysningerne senere er nødvendige for udøvelsen af de lovpligtige funktioner, som påhviler de myndigheder, der har ansvaret for personkontrollen ved de ydre grænser i henhold til national lovgivning. Denne forpligtelse fremgår imidlertid ikke af bekendtgørelse nr. 1197 af 26. september 2016 om udlændinges adgang her til landet. Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet vil udstede en ændring af bekendtgørelse nr. 1197 af 26. september 2016 om udlændinges adgang her til landet, således at det fremover vil fremgå, at politiet sletter modtagne personhenførbare oplysninger fra flyankomster fra lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen (de ydre Schengengrænser) senest 24 timer efter, at passagererne er indrejst, medmindre oplysningerne senere er nødvendige til varetagelsen af politiets øvrige opgaver. Der tages således højde for Institut for Menneskerettigheders bemærkninger på dette punkt.

2.3.3. Luftfartsselskabernes indhentning af API-oplysninger

Dansk Luftfart og DI Transport anfører, at luftfartsselskaberne i dag ikke er i besiddelse af lagrede og verificerede API-oplysninger, ligesom det i dag heller ikke er muligt, at API-oplysninger vil kunne integreres og transmitteres af luftfartsselskaberne til SKATs kommende it-system. Der er flere årsager til dette. For det første er der tale om to forskellige datasæt, idet PNR-oplysninger er bookingoplysninger, mens API-informationer er pasoplysninger. For det andet er der tale om to forskellige internationalt fastlagte dataprotokoller. For det tredje har luftfartsselskaberne kun i meget begrænset omfang implementeret de omfattende tekniske og organisatoriske løsninger, der er påkrævet for at opsamle, verificere og transmittere API-data. Det skyldes, som det også anføres i bemærkningerne, at API-hjemlen ikke er udmøntet i praksis.

Dansk Luftfart og DI Transport anfører endvidere, at den praktiske udmøntning af API-hjemlen forudsætter såvel investering og implementering af relevant teknisk udstyr og iværksættelse af komplekse processer, men også at luftfartsselskaberne etablerer nye serviceaftaler med deres handling-agenter i samtlige tredjelandslufthavne, de trafikerer. Det anføres i den forbindelse, at det vil være formålstjenligt, hvis Danmark i tidsmæssig henseende følger de øvrige EU-landes implementering af PNR-direktivet. Det vil sikre langt bedre harmonisering af tekniske løsninger, processer og

ikke mindst mindske udfordringerne med at etablere bilaterale dataudvekslingsaftaler på egen hånd.

Dansk Luftfart og DI Transport anbefaler endelig, at definitioner og terminologier følger de af ICAO/IATA fastlagte standarder.

Luftfartsselskaberne har allerede i dag i medfør af API-direktivet, der er gennemført i udlændingelovens § 38, stk. 4 og 8, samt § 12, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1197 af 26. september 2016 om udlændinges adgang her til landet, pligt til at indhente API-oplysninger ved flyankomster fra lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen (de ydre Schengengrænser), og stille oplysningerne til rådighed for politiet. Oplysningerne skal afgives elektronisk eller på anden af Rigspolitiet fastsat måde.

Lovforslaget er således ikke udtryk for en gennemførelse af API-direktivet og har ikke betydning for luftfartsselskabernes forpligtelse efter de gældende regler til at indhente API-oplysninger. Luftfartsselskaberne skal således fortsat – i overensstemmelse med de allerede gældende regler – indsamle API-oplysninger i overensstemmelse med ovennævnte regler i udlændingelovgivningen og stille dem til rådighed for politiet.

De gældende regler for udlændingekontrollen ved flyankomster fra Schengenlande (som ikke er omfattet af API-direktivet), er nærmere beskrevet i lovforslagets punkt 4.1.1.2. Som det heraf fremgår, følger det af udlændingelovens § 38, stk. 9, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om politiets kontrol, herunder om politiets adgang til passageroplysninger. Denne bemyndigelse er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 640 af 12. maj 2015 om kontrol af ulovligt ophold efter indrejse, som fastsætter nærmere regler om udlændingekontrol i de grænsenære områder, herunder ved flyankomster fra et Schengenland. Det fremgår af bekendtgørelsens § 4, at luftfartsselskaber vedrørende luftfartøjer, der ankommer fra et Schengenland, på begæring af politiet forud for luftfartøjets ankomst skal levere oplysninger om de ombordværende passagerers og besætningsmedlemmers fulde navn, grænseovergangssted i Danmark, luftfartøjets transportkode og afgang- og ankomsttidspunkt samt oplysninger om passagerernes oprindelige ombordstigningssted, rejserute og bookingkode, såfremt disse oplysninger er tilgængelige. Oplysningerne afgives elektronisk eller på anden af Rigspolitiet fastsat måde.

Som det fremgår af lovforslagets punkt 4.1.1.1, er politiets adgang til API-oplysningerne ikke udmøntet i praksis, herunder fordi det har været tek-

nisk kompliceret at få adgang til API-oplysninger i en form, der kan bruges til en elektronisk søgning i politiets registre. Politiet har imidlertid i december 2016 etableret en midlertidig løsning, der er baseret på, at de enkelte flyselskaber leverer oplysninger til politiet, og som sikrer politiet adgang til API-oplysninger for så vidt angår visse ankomster, som vedrører den ydre grænse. Det kan i den forbindelse supplerende oplyses, at Rigspolitiet arbejder intensivt på at udvide den midlertidige løsning til både at omfatte flere flyselskaber og flere flyafgange. Det kan herudover oplyses, at Rigspolitiet forventer, at en løsning, hvor politiet automatisk behandler de modtagne API-oplysninger, og som automatisk søger i politiets registre, er i drift i slutningen af 2017.

For så vidt angår ikrafttrædelsestidspunktet fremgår det af lovforslagets § 3, at justitsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden. Ministeren kan herunder fastsætte, at forskellige dele af loven træder i kraft på forskellige tidspunkter. Det fremgår af bemærkningerne til ikrafttrædelsesbestemmelsen i lovforslagets § 3, at lovforslagets § 2 om ændring af toldlovens § 17 vil blive sat i kraft, når Rigspolitiet har etableret en it-løsning til indhentning og håndtering af API-oplysninger, og det er testet, at løsningen virker. Justitsministeriet finder ikke anledning til at lade ikraftsættelsen af loven afvente de øvrige EU-landes implementering af PNR-direktivet, da luftfartsselskaberne allerede i dag i medfør af API-direktivet og ovennævnte regler i udlændingelovgivningen er forpligtet til at indhente API-oplysninger og stille dem til rådighed for politiet. Samtidig finder Justitsministeriet, at hensynet til at sikre politiet de bedste muligheder for at sikre en effektiv kontrol ved Schengens ydre grænser nødvendiggør, at den foreslåede ændring af toldlovens § 17 sættes i kraft, når Rigspolitiet har etableret en brugbar it-løsning, og det er testet, at løsningen virker.

Justitsministeriet skal endelig bemærke, at terminologien i lovforslaget er anvendt i overensstemmelse med de gældende regler i API-direktivet, PNR-direktivet og de danske gennemførelsesregler i udlændingelovgivningen. Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke anledning til at ændre terminologien i lovforslaget.

For så vidt angår Dansk Luftfart og DI Transports bemærkning om, at henholdsvis PNR-oplysninger og API-oplysninger er to forskellige datasæt, idet PNR-oplysninger er bookingsystemer, mens API-oplysninger er pasoplysninger, bemærkes det, at API-oplysninger i bekendtgørelse nr. 403 af 3. maj 2012 om toldbehandling med senere ændringer defineres på samme måde som i PNR-direktivet. Pligten til at levere API-oplysninger

omfatter efter PNR-direktivet både ikke-verificerede oplysninger, som f.eks. er indsamlet af luftfartsselskaberne i forbindelse med booking af billetten, samt verificerede oplysninger, som f.eks. er indsamlet af luftfartsselskaberne i forbindelse med check-in og paskontrol mv. i lufthavnen. API-oplysninger, herunder verificerede API-oplysninger, er således en del af det samlede PNR-sæt, som efter toldloven og bekendtgørelse om toldbehandling skal leveres til SKAT, uanset om luftfartsselskaberne behandler oplysningerne i to forskellige systemer.

3. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i høring, er der i det fremsatte lovforslag navnlig foretaget følgende ændringer:

- Den foreslåede ændring af toldlovens § 17, stk. 4, jf. lovforslagets § 2, nr. 1, er ændret til et forslag til § 17, stk. 7 og 8, i toldloven. Ændringen har til formål at sikre, at den administrative ikraftsættelse af Justitsministeriets forslag til ændring af toldloven om politiets adgang til oplysninger til brug for udlændingekontrolformål, hvis det vedtages, ikke risikerer at skulle afvente en administrativ ikraftsættelse af det forslag til ændring af toldlovens § 17, stk. 4, som Forsvarsministeriet har fremsat den 24. februar 2017 (lovforslag nr. L 146), hvis det vedtages. Der er således tale om en lovteknisk begrundet ændring, som ikke medfører indholdsmæssige ændringer i forhold til det udkast til lovforslag, der har været udsendt i høring.
- Det er udtrykkeligt anført i bemærkningerne i lovforslagets punkt 4.1.2, at luftfartsselskabernes forpligtelse til at levere API-oplysninger både omfatter ikke-verificerede oplysninger, som f.eks. er indsamlet af luftfartsselskaberne i forbindelse med booking af billetten, samt verificerede oplysninger, som f.eks. er indsamlet af luftfartsselskaberne i forbindelse med check-in og paskontrol mv. i lufthavnen.
- Det er anført som punkt 4.2.6 i lovforslaget, at det, hvis Danmark opnår en aftale om tilknytning til PNR-direktivet, formentlig – afhængig af aftalens nærmere indhold – vil betyde, at dataansvaret for it-systemet skal overflyttes til en myndighed, som er omfattet af PNR-direktivet, f.eks. PET eller det øvrige politi.

Det fremsatte lovforslag indeholder herudover mindre ændringer af primært redaktionel karakter i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring den 10. februar 2017.