

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Kopi til [hll@jm.dk](mailto:hll@jm.dk), [mor@jm.dk](mailto:mor@jm.dk) og [cfu@jm.dk](mailto:cfu@jm.dk).

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888

ANPE@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/00417-3

## HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM POLITIETS VIRKSOMHED OG TOLDLOVEN (POLITIETS ANVENDELSE AF DATA- BASEREDE ANALYSEREDSKABER OG ADGANG TIL OPLYSNINGER OM FLYPASSAGERER)

9. MARTS 2017

Institut for Menneskerettigheder har ved e-mail af 10. februar 2017 modtaget Justitsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Politiets anvendelse af databaserede analyseredskaber og adgang til oplysninger om flypassagerer).

Lovforslaget vedrører for det første en ændring af politiloven med henblik på at understøtte politiets analyse- og opgavevaretagelse, herunder etablering af hjemmel for politiets brug af tværgående analyseredskaber (§ 1), og for det andet en ændring af toldloven med henblik på at give politiet adgang til oplysninger om flypassagerer (Advanced Passenger Information (API)) via den elektroniske løsning, der gælder for Politiets Efterretningstjeneste (PET) via SKAT (§ 2).

### SAMMENFATNING

I relation til lovforslaget § 1 finder instituttet den manglende præcisering af rammerne for både indsamlingen af oplysninger til brug for tværgående informationsanalyse og den nærmere udførelse af analyserne bekymrende, da det kan føre til en generel overvågning og dermed mistænkeliggørelse af den danske befolkning.

I relation til lovforslaget § 2 finder instituttet det beklageligt, at via SKAT ordningen for adgang til PNR-oplysninger også udvides til politiet for så vidt angår API-oplysningerne. Set i sammenhæng med lovforslagets § 1, er instituttet i øvrigt bekymret for, at der sker et generelt skred i indsamlingen af oplysninger, herunder i relation til API-oplysninger, til brug for tværgående informationsanalyser.

## **ANBEFALINGER**

Instituttet anbefaler, i relation til lovforslagets § 1, at regeringen:

- Præciserer hjemlen til og rammerne for dataindsamling fra "eksterne" kilder, herunder "offentligt tilgængelige" kilder, herunder sikrer, at politiet ikke benytter oplysninger, der er tilvejebragt på ulovlig vis.
- Sikrer den registreredes rettigheder i overensstemmelse med persondatalovens kapitel 8 og det kommende retshåndhævelsesdirektiv.
- Foretager en analyse af retshåndhævelsesdirektivets implikationer for lovforslaget.
- Præciserer hvilke aktiviteter i politilovens § 2, der kan begrunde tværgående informationsanalyser.
- Præciserer, hvornår det er "nødvendigt" at foretage tværgående analyser.

Instituttet anbefaler, i relation til lovforslaget § 2, at regeringen:

- (Teknisk) sikrer, at politiet kun kan tilgå API-oplysninger ikke samtlige PNR-oplysninger.
- Præciserer slettefristerne for SKAT's elektroniske løsning, herunder sikrer, at de forskellige slettefrister overholdes.
- Sikrer, at adgangen til API-oplysninger via en elektronisk løsning ikke fører til generel udvidelse af indsamlingen af API-oplysninger, herunder til brug for tværgående informationsanalyser som beskrevet i lovforslagets § 1.

Herunder følger instituttets bemærkninger til lovforslaget.

### **LOVFORSLAGETS § 1 – POLITIETS BRUG AF TVÆRGÅENDE ANALYSEREDSKABER OG INFORMATIONSANALYSER**

Det fremgår af lovforslaget, at formålet er at forbedre muligheden for at foretage tværgående søgninger i politiets systemer og tværgående informationsanalyser.

Der er væsentlig forskel på tværgående søgninger og analyser. Mens det kan være fornuftigt, at politiets systemer er indrettet på en måde, der muliggør tværgående søgninger, er instituttet meget bekymret for

adgangen til at foretage tværgående analyser, samt måden hvorpå data til analyserne indsamles.

Af lovforslaget fremgår, at politiet med lovforslaget ikke får tilført nye beføjelser til at indsamle oplysninger, men at lovforslaget udelukkende indfører hjemmel for tværgående informationsanalyser. Såfremt 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.

”Tværgående informationsanalyser” omfatter ifølge forslaget analyser i bredeste forstand, herunder sammenstillinger, samkøring mv. af data inden for politiets datakilder eller på tværs af flere kilder. Med andre ord databehandlinger, hvor der i dansk retstradition stilles krav om særskilt materiel hjemmel. Ved således at sætte rammer for, hvornår sådan databehandling kan finde sted, bidrager kravet om særskilt hjemmel også til, at behandlingen er proportional, forudsat at formålet ikke defineres så bredt, at denne begrænsning derved udvandes.

Politiets datakilder omfatter politiets egne ”interne” kilder, f.eks. Det Centrale Kriminalregister og andre registre, kilder mv., som politiet har adgang til i medfør af gældende ret, herunder ”eksterne” kilder og ”offentligt tilgængelige” kilder. Sidstnævnte omfatter ifølge forslaget internettet, herunder sociale medier og nyhedsmedier, offentlige rapporter og øvrige kilder, der kan tilgås i det offentlige rum. De indsamlede oplysninger kan omfatte enhver type oplysning, herunder personoplysninger. Offentligt tilgængelige oplysninger kan være tilvejebragt på ulovlig vis, og de er heller ikke altid korrekte. Den registrerede har eksempelvis sjældent kontrol over alle de oplysninger, der findes om vedkommende, på internettet. Rammerne for indsamling af eksterne, herunder offentligt tilgængelige, oplysninger bør derfor præciseres.

Med forslaget ønskes at skabe klart retligt grundlag for at gennemføre tværgående informationsanalyser, når dette ”politifagligt” vurderes at være ”nødvendigt” til løsningen af de opgaver politiet er pålagt i medfør af politilovens § 2.

Justitsministeriet finder på baggrund af gældende ret, at politiet med hjemmel i persondatalovens §§ 6 – 8 allerede kan behandle, herunder samkøre, oplysninger, når det er nødvendigt af hensyn til efterforskning, strafforfølgning mv. En mere ”systematisk” og tværgående dataanvendelse og –analyse, herunder videreanvendelse af data til andre formål end dem, de er indsamlet – er imidlertid ikke direkte hjemlet i lovgivningen. Instituttet bemærker i den forbindelse,

at behandlingen også altid skal overholde de generelle principper i lovens § 5, herunder dataminimering, formålsbestemthed mv. samt den registreredes rettigheder i henhold til persondatalovens kapitel 8.

I forlængelse heraf, finder instituttet i øvrigt anledning til at bemærke, 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.

### **Menneskeretten**

Det følger det af den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, at enhver har ret til respekt for sit privatliv. Beskyttelsen omfatter også personoplysninger, herunder offentligt tilgængelige oplysninger. Indgreb i rettigheden kræver klar og præcis lovhjemmel, så borgeren kan forudse eventuelle indgreb og undgå vilkårlighed. Herudover skal indgrebet forfølge et legitimt formål samt være nødvendigt og proportionalt.

Justitsministeriet vurderer, at behandling af personoplysninger efter lovforslaget vil kunne udgøre et indgreb i retten til respekt for privatliv. Instituttet er enig i denne vurdering. Henset til den mængde af data, der findes om borgerne i offentligt tilgængelige kilder, herunder på internettet og offentligt tilgængelige registre, vil det være muligt at foretage meget præcise kortlægninger af borgernes private forhold, navnlig når oplysningerne samkøres mv. med politiets oplysninger om rent private forhold, herunder strafbare forhold. Det er derfor instituttets vurdering, at indgrebene vil kunne være relativt alvorlige.

Lovforslaget forfølger et legitimt formål, men spørgsmålet er, om hjemlen er tilstrækkelig klar, og om indgrebet i øvrigt er nødvendigt og proportionalt.

Det fremgår af lovforslaget, at tværgående informationsanalyser kun må foretages, når de er nødvendige af hensyn til udførelsen af politiets opgaver, som beskrevet i Politilovens § 2. Som beskrevet ovenfor bidrager kravet om særskilt hjemmel for data samkøringer også til at sikre, at indgrebet er proportionalt. Det har betydning i forhold til EMRK artikel 8, men også til opfyldelse af de generelle principper i persondatalovens § 5, herunder dataminimering, formålsbestemthed og proportionalitet.

Med en generel henvisning til politilovens § 2, har Justitsministeriet lagt op til en meget bred formålsbestemmelse. Spørgsmålet er derfor, om værdien af den særskilte materielle hjemmel, som tænkes indført med

lovforslaget ikke allerede derved at udvandet i en grad, så den rent faktisk har mistet sin betydning.

Hertil kommer, at analyserne skal være nødvendige ud fra en politifaglig vurdering. Det anføres, at analyserne ikke vil kunne anvendes som led i generelt informationsøgning, men er ellers kun begrænset af henvisningen til lovens § 2. Det er derfor afgørende at det i præciseres, hvornår det er "nødvendigt" i lovens forstand.

Dette har også stor betydning for, om indgrebet er nødvendigt og proportionalt. Det fremgår af lovforslaget, at politiet skal have hjemmel til at foretage "systematiske" tværgående analyser, eksempelvis til at afdække "mønstre eller hidtil ukendte relationer" i forbindelse med kortlægning af rocker- og bandegrupperinger, eller etablere mistænkte personers rejseaktiviteter. Det understreges dog, at analyserne ikke vil være rettet mod enkeltpersoner.

Analyserne skal dog bruges til at tilrettelægge politiets indsats og i den forbindelse trække på alle tilgængelige kilder. Med lovforslaget vil politiet kunne foretage systematiske analyser af oplysninger om den danske befolkning, uanset om borgerne er eller nogensinde vil komme under selv den fjerneste mistanke. Faren er dermed, at analyserne reelt kommer til at berøre enkeltpersoner, og ikke kun dem, der er under mistanke i klassisk forstand.

Normalt, når efterforskningsindgreb er rettet mod enkeltpersoner, stilles der krav om iagttagelse af en række retssikkerhedsmæssige garantier, herunder kriminalitetskrav, mistankekrav og indikationskrav samt, i en række tilfælde, krav om retskendelse. Med etablering af mistanke gælder i øvrigt en række retssikkerhedsmæssige garantier for den mistænkte. Spørgsmålet er derfor, om disse tværgående informationsanalyser reelt vil føre os i retning af en generel overvågning og dermed mistænkeliggørelse af alle danske borgere, blot uden de retssikkerhedsmæssige garantier, der normalt følger med? I så fald står vi over for et paradigmeskift i dansk politis arbejdsmetode, og det er helt afgørende, at politiets redskaber bliver præciseret nøje.

Set ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, bør politiets redskaber præciseres direkte i loven. Justitsministeriet har imidlertid lagt op til, at den nærmere præcisering skal ske ved bekendtgørelse. Af samme grund er det vanskeligt at foretage en tilstrækkelig proportionalitetsvurdering på det foreliggende grundlag. Det er derfor vigtigt, at den nærmere regulering af reglerne bliver sendt i høring til relevante interessenter, og instituttet ser frem til at modtage et sådant udkast.

## **LOVFORSLAGETS § 2 – POLITIETS ADGANG TIL PASSAGER- OPLYSNINGER (ADVANCED PASSAGER INFORMATION - API)**

API-oplysninger udgør en delmængde af de PNR-oplysninger (Passenger Name Records), der i dag indsamles af SKAT og stilles til rådighed for Politiets Efterretningstjeneste (PET) via SKAT's elektroniske løsning til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 efter toldlovens § 17, stk. 4.<sup>1</sup>

Politiet har i dag efter Udlændingelovens § 38, stk. 4, 8 og 9, samt administrative regler udstedt med hjemmel heri adgang til at indhente API-oplysninger direkte fra luftfartsselskaberne. Med lovforslaget stilles der imidlertid forslag om at give politiet adgang til API-oplysningerne via SKAT's elektroniske løsning i stedet, så politiet ikke skal indhente dem via luftfartsselskaberne.

Instituttet har tidligere, senest ved høringsvar af 5. januar 2017, kritiseret "via-SKAT" ordningen, der medfører en unødvendig kompetenceforskydning, idet SKAT indsamler personoplysninger på et område, hvor SKAT ikke selv varetager myndighedskompetencen.<sup>2</sup> Selvom SKAT med nærværende lovforslag ikke skal indhente flere oplysninger end hidtil, ændrer det ikke på dette grundlæggende problem, og instituttet finder derfor anledning til at gentage sin kritik.

Da API-oplysningerne alene udgør en delmængde af PNR-oplysningerne, skal det herudover (teknisk) sikres, at politiet ikke kan tilgå samtlige PNR-oplysninger, men kun API-oplysningerne.

I relation til sletning af oplysningerne, 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, med mindre 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-

---

<sup>1</sup> Der er ved L 146 af 24. februar 2017 i øvrigt stillet forslag om at udvide adgangen til også at omfatte Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

<sup>2</sup> Instituttets høringsvar til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og toldloven (FE's adgang til oplysninger om flypassagerer og ændring af FE's forpligtelse til sletning af oplysninger), tilgængelig på: [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01\\_januar\\_17/hoe\\_ringsvar\\_til\\_udkast\\_til\\_forslag\\_til\\_lov\\_om\\_aendring\\_af\\_lov\\_om\\_forsvarets\\_efterretningstjeneste\\_fe\\_og\\_toldloven.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoe_ringsvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_lov_om_forsvarets_efterretningstjeneste_fe_og_toldloven.pdf).

Schengenlande efter 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. Instituttet 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.

Det fremgår endvidere, at politiet kun må indhente API-oplysninger til brug for udlændingekontrol. Sammenholdes lovforslagets første del om tværgående analyseredskaber, herunder samkøring af politiets egne oplysninger med hinanden og offentligt tilgængelige oplysninger, med denne anden del, er der fare for, at formålsbegrænsningen udvandes, da oplysninger herefter vil indgå i politiets generelle arbejde, medmindre det modsatte sikres i bekendtgørelsesform.

Med venlig hilsen

Anja Møller Pedersen

PHD STIPENDIAT