

Justitsministeriet
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
jm@jm.dk
thk@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8905
MOBIL 3269 8905
MAF@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR.
540.10/31 800/HSC/MAF/LOHO

**HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM
ÆNDRING AF LOV OM POLITIETS
EFTERRETNINGSTJENESTE OG TOLDLOVEN
(POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTES ADGANG TIL
OPLYSNINGER OM FLYPASSAGERER I TERRORSAGER
OG SKATS HÅNDTERING AF OPLYSNINGER OM
FLYPASSAGERER I FORBINDELSE MED
TOLDKONTROL)**

6. MAJ 2015

Justitsministeriet har ved e-mail af 10. april 2015 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste og toldloven (Politiets Efterretningstjenestes adgang til oplysninger om flypassagerer i terrørsager og SKATs håndtering af oplysninger om flypassagerer i forbindelse med toldkontrol).

Instituttet har følgende bemærkninger:

1. LOVFORSLAGETS BAGGRUND OG INDHOLD

Formålet med lovforslaget er, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) får adgang til passageroplysninger mv. - også kaldet PNR-oplysninger - via told- og skatteforvaltningen (SKAT).

Virksomheder, der driver flytrafik, får pligt til at give SKAT oplysninger om passagerer og besætning på fly, som flyselskaberne er i besiddelse af, til brug for SKATs udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af straffelovens kap. 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og kap. 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv. PET kan herefter få adgang til disse oplysninger via SKAT, hvis PET vurderer, at oplysningerne kan have betydning for indsatsen med at forebygge og efterforske overtrædelse af straffelovens kap. 12 og 13.

Hjemlen vedrører også situationer, hvor SKAT ikke har nogen selvstændig interesse i at få oplysningerne og situationer, hvor oplysningerne ikke er relevante for toldkontrollen, og derfor ikke må bruges af SKAT til toldkontrol eller anden kontrol, herunder de såkaldte API (Advance Passenger Information – alle indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer).

PET har – som det fremgår af lovforslagets bemærkninger - indtil for nylig via et samarbejde med SKAT haft adgang til disse oplysninger om passagerer mv., og lovforslaget tilsigter at genetablere samarbejdet med SKAT, som effektivt og smidigt har givet PET adgang til disse oplysninger. Oplysningerne har været indhentet løbende og uden retskendelse af SKAT i henhold til toldloven. Samarbejdet er nu indstillet, idet der ikke har været den fornødne hjemmel til denne indhentelse, og PET har derfor ikke længere adgang til passageroplysninger mv. ud over de tilfælde, som er omfattet af retsplejelovens regler om edition og andre strafprocessuelle tvangsindgreb. Det omtales ikke i lovforslaget, om der er iværksat tiltag på baggrund af denne tilsyneladende uhjemlede indsamling af data. Datatilsynet er efter persondataloven tilsynsmyndighed for SKAT, og Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører tilsyn med PETs behandling af personoplysninger.

Der blev allerede i 2006 indsat en hjemmel for PET til at indhente disse oplysninger i luftfartslovens § 148 a i forbindelse med antiterrorpakke II. Bestemmelsen er endnu ikke blevet sat i kraft, da indretning af et dansk PNR-system på grundlag af denne bestemmelse har vist sig mere kompliceret end forudsat.

Forslaget rejser spørgsmål i forhold til beskyttelsen af privatlivets fred, herunder persondatabeskyttelse.

Det er af afgørende betydning, at PET til brug for sin opgavevaretagelse har en hurtig og effektiv adgang til at kunne indhente oplysninger om, hvorvidt personer med tilknytning til f. eks. terrorvirksomhed er på vej til Danmark. Det er samtidigt vigtigt, at lovgivningen lever op til de menneskeretlige krav for indgreb i privatlivsbeskyttelsen, herunder persondatabeskyttelsen. Det betyder, at lovhjemlen skal være klar og præcis, ligesom reguleringen skal sikre, at kun nødvendige og proportionale indgreb i privatlivsbeskyttelsen tillades. Endvidere skal der – i tilfælde af krænkelse af en borgers rettighed - være adgang til effektive retsmidler.

2. OVERGANGSORDNING I FORM AF "VIA-SKAT-LØSNING"

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det på længere sigt er hensigten, at der etableres et egentligt dansk system for håndteringen af luftfartsselskabernes passagerlisteoplysninger (PNR-system). Det danske PNR-system skal give PET og det øvrige danske politi adgang til PNR-oplysninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet. Da det er hensigten, at det danske PNR-system skal flygte med et europæisk PNR-system, afventer regeringen på nuværende tidspunkt vedtagelsen af direktivforslaget om et europæisk PNR-system.

Lovforslaget tilsigter at etablere en overgangsordning, hvor SKAT etablerer en elektronisk løsning til håndtering af PNR-oplysninger, som flyselskaber skal overføre oplysninger til. Den kommende elektroniske løsning hos SKAT forventes således at kunne være en platform for etableringen af det danske PNR-system.

2.1 SKATS INDSAMLING AF OPLYSNINGER FOR PET

SKATs adgang til at indsamle oplysninger er på nuværende tidspunkt begrænset til tilfælde, hvor oplysninger indhentes til brug for SKATs toldkontrol. Indtil der på nationalt plan bliver etableret et egentligt nationalt PNR-register, foreslås en "via SKAT-løsning". Denne løsning indebærer, at SKAT modtager og videresender oplysninger, som SKAT ikke har en selvstændig interesse i, fra flyselskaber til PET. Alternativt nævnes i lovforslaget muligheden for at etablere en selvstændig adgang for PET til at indhente de pågældende oplysninger.

Denne kompetenceforskydning rejser efter Instituttets mening betænkeligheder i forhold til almindelige forvaltningsretlige principper og i forhold til persondatareguleringens krav om formålsbestemthed og minimering af data, idet SKAT herved udstyres med en efterforskningskompetence på et område, hvor SKAT ikke varetager myndighedsopgaver. Disse hensyn har efter instituttets opfattelse en så betydelig vægt, at de ikke umiddelbart kan opveje hensynet til en smidlig, nem og effektiv løsning for henholdsvis flyselskaberne, SKAT og PET.

Instituttet anbefaler - med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- At der etableres en selvstændig adgang til de relevante PNR-oplysninger for PET.

- At kompetenceforskydningen SKAT/PET nærmere undersøges herunder i forhold til persondatalovens regler, såfremt via-SKAT-løsningen fastholdes.

2.2 DATAINDSAMLING OG BEHANDLING

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at SKATs medarbejdere i den kommende it-løsning alene vil få adgang til oplysninger, som er nødvendige for toldkontrollens udførelse, og at PET alene vil få adgang til oplysninger, som vedrører tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13. Det fremgår ikke nærmere, hvordan denne adskillelse konkret føres ud i livet, men af bemærkningerne side 29 fremgår, at SKAT får hjemmel til at behandle og opbevare alle disse oplysninger elektronisk - og implicit - at SKAT konkret skal fremsøge og videregive oplysninger til PET, indtil den elektroniske løsning er etableret. Samtidigt fremgår det af bemærkningerne, at de nærmere regler for opbevaring, sletning mv. fastsættes i bekendtgørelsesform, og at disse regler fastlægges i dialog mellem Skatteministeriet og Datatilsynet. Bekendtgørelsen herom vil først blive udstedt efter forudgående offentlig høring.

Samlet set vil denne brede indsamling af oplysninger om – for størstedelens vedkommende – uskyldige borgere kunne give ganske præcise oplysninger om den enkelte borgers rejsemønstre, relationer mv. Forslaget indeholder ikke regler om, at passagerer og besætningsmedlemmer informeres om de data, som registreres, hvordan de registreres og efterfølgende bruges af SKAT og PET, ligesom der heller ikke sker orientering om muligheden for berigtigelse, sletning mv. og muligheden for at klage.

Instituttet anbefaler - med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder:

- At de nærmere regler om indsamling, behandling, videregivelse, opbevaring og sletning fastsættes ved lov eller i lovforslagets bemærkninger i en sådan grad, at det er muligt at vurdere de menneskeretlige konsekvenser af lovforslaget.
- At det i lovforslaget sikres, at indsamling og behandling af passageroplysninger er nødvendig og proportional i forhold til forebyggelses- og efterforskningsformålet.
- At alle rejsende konkret orienteres om indsamlingen af PNR-oplysninger samt klagemuligheder.

Der henvises til sagsnr. 2015-731-0047.

Med venlig hilsen

Louise Holck
VICEDIREKTØR