



JUSTITS MINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 20. juni 2007
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2006-768/21-0014
Dok.: CDH42754

Samletnotat vedrørende forventet udkast til Rådets afgørelse om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet, der forventes behandlet på rådsmødet (miljø) den 28. juni 2007.

Side:

2-10 Forventet udkast til Rådets afgørelse om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Forventet udkast til Rådets afgørelse om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Det forventes, at et forslag til rådsafgørelse om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet vil blive forelagt på rådsmødet (miljø) den 28. juni 2007 eller et rådsmøde snarest derefter med henblik på vedtagelse. Der foreligger endnu ikke en aftaletekst. Det forventes ikke, at forslaget vil være i strid med nærhedsprincippet, og forslaget forventes heller ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det forventes herudover ikke, at forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til det forventede forslag.

1. Baggrund

1.1. Den amerikanske lov Aviation and Transportation Security Act (ATSA) af 19. november 2001 fastsætter, at luftfartselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, på anmodning skal stille passageroplysninger til rådighed for de amerikanske told- og grænsekontrolmyndigheder (Bureau of Customs and Border Protection (CBP)).

Inden for lufttransport er passagerlisten "Passenger Name Record" (PNR) en liste over hver passagers rejseforhold, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af det luftfartsselskab, der foretager reservationen, og af medvirkende luftfartsselskaber. Som eksempel kan nævnes de oplysninger om navn, adresse samt kontonummer, som passagerer oplyser til luftfartsselskabet i forbindelse med bestilling af en flybillet.

Siden 5. februar 2003 har CBP krævet, at alle luftfartsselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, skal give CBP elektronisk

adgang til PNR i det omfang, sådanne oplysninger foreligger og er lagret i luftfartsselskabets automatiske reservationssystem.

Kommissionen meddelte i juni 2002 de amerikanske myndigheder, at de nævnte bestemmelser i amerikansk lovgivning kunne komme i konflikt med Fællesskabets og medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af personoplysninger og med visse af bestemmelserne i Rådets forordning om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer.

Kommissionen indledte herefter forhandlinger med USA, og som resultat af disse forhandlinger blev der udarbejdet et dokument indholdende forpligtelser ("undertakings") for CBP. De pågældende forpligtelser skulle bane vej for vedtagelsen af en kommissionsbeslutning om konstatering af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i henhold til artikel 25, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (persondatadirektivet).

Den 1. marts 2004 forelagde Kommissionen i henhold til persondatadirektivets artikel 25, stk. 6, Europa-Parlamentet udkast til beslutning om tilstrækkelig beskyttelse ledsaget af udkastet til CBP's forpligtelseserklæring.

Kommissionen forhandlede sideløbende med USA om indgåelse af en aftale om behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Et forslag til aftale med USA blev sendt til Rådet til godkendelse. Kommissionen sendte endvidere den 17. marts 2004 forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale med USA til høring hos Parlamentet.

Parlamentet vedtog den 31. marts 2004 en beslutning, hvori der tages en række retlige forbehold over for det forelagte forslag. Parlamentet fandt især, at udkastet til beslutning om tilstrækkelig beskyttelse overskred de gennemførelsesbeføjelser, som persondatadirektivets artikel 25 tillægger Kommissionen. Parlamentet opfordrede til, at der blev indgået en passende international aftale, der respekterede de grundlæggende rettigheder på et antal punkter, som var detaljeret beskrevet i beslutningen, og anmodede Kommissionen om at forelægge Parlamentet et nyt beslutningsudkast. Parlamentet forbeholdt sig endvidere ret til at henvende sig til EF-Domstolen for at få fastslået, om den påtænkte internationale aftale var lovlig, og navnlig om den var i overensstemmelse med retten til respekt for privatlivet.

Den 14. maj 2004 vedtog Kommissionen beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse i overensstemmelse med artikel 25, stk. 6, i persondatadirektivet.

Rådet vedtog den 17. maj 2004 med hjemmel i TEF artikel 95 en afgørelse om bemyndigelse af Rådets Formandskab til at underskrive aftalen med USA om behandling og overførelse af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen blev underskrevet den 28. maj 2004 og trådte i kraft samme dag.

1.2. Parlamentet anlagde efterfølgende annullationssøgsmål mod både Kommissionens og Rådets afgørelser. Til støtte for sin annullationspåstand vedrørende Kommissionens beslutning anførte Parlamentet bl.a., at beslutningen ikke var forenelig med persondatadirektivet. I forhold til Rådsafgørelsen gav Parlamentet bl.a. udtryk for, at TEF artikel 95 ikke udgjorde den korrekte hjemmel for afgørelsen.

EF-domstolen annullerede den 30. maj 2006 Kommissionens beslutning af 14. maj 2004 om tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger med den begrundelse, at beslutningen ikke er omfattet af persondatadirektivets anvendelsesområde.

EF-domstolen annullerede ligeledes Rådets afgørelse af 17. maj 2004 om indgåelse af en aftale mellem Fællesskabet og USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Domstolen anførte som begrundelse herfor, at TEF artikel 95, sammenholdt med persondatadirektivets artikel 25, ikke giver Fællesskabet kompetence til at indgå den pågældende aftale.

1.3. På baggrund af EF-domstolens dom af 30. maj 2006 fremlagde Kommissionen i juni 2006 et forslag om opsigelse af aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen skulle ifølge forslaget opsiges med virkning fra den 30. september 2006.

Kommissionen fremlagde endvidere et forslag om at bemyndige Formandskabet til med bistand fra Kommissionen at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om benyttelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og forbrydelser af tværnational karakter, herunder organiseret kriminalitet.

På et rådsmøde den 27. juni 2006 blev der opnået enighed om de to nævnte forslag.

1.4. Rådet vedtog den 16. oktober 2006 en rådsafgørelse om undertegnelse af den nuværende aftale med USA om overførsel af PNR-oplysninger. Aftalen blev underskrevet den 19. oktober 2006.

Det fremgår af den nuværende aftale, at den udløber senest den 31. juli 2007, medmindre den forlænges ved gensidig skriftlig overenskomst.

Om indholdet af aftalen kan i øvrigt oplyses følgende:

Ifølge den nuværende aftale har visse nærmere fastlagte dele af Department of Homeland Security (DHS) umiddelbar adgang til PNR oplysninger fra databaser på Unionens område, og luftfartsselskaber og edb-reservationssystemer, der benyttes ved flyrejser, vil skulle behandle PNR-oplysninger som ønsket af DHS. De omtalte dele af DHS er henholdsvis Bureau of Customs and Border Protection (CBP), U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) og The Office of the Secretary samt enheder, som direkte bistår dette kontor.

Den nævnte kreds af myndigheder mv. med umiddelbar adgang til PNR-oplysninger udgør en udvidelse i forhold til den tidligere aftale, hvor det alene var CBP, der havde en sådan adgang.

Udvidelsen skal ses i lyset af, at den amerikanske præsident i henhold til en amerikansk lov fra 2004 (The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004) har pligt til at skabe en ordening for videregivelse af oplysninger, der sikrer deling af oplysninger om terrorisme. I forlængelse heraf har Præsidenten udstedt Executive Order nr. 13388, som indebærer, at bl.a. DHS har pligt til straks at give andre myndigheder, der har til opgave at bekæmpe terror, adgang til oplysninger om terrorisme.

Det fremgår endvidere af den nuværende aftale, at DHS's adgang til at trække PNR-oplysninger er begrænset til den tid, det tager at indføre et system, hvorefter PNR-oplysninger kan sendes direkte til USA. Det ligger således i aftalen, at de omtalte dele af DHS alene vil skulle have direkte elektronisk adgang til PNR-oplysninger (pull-system), indtil der er indført et system, som gør det teknisk muligt for europæiske luftfartsselskaber at overføre de relevante PNR-oplysninger til DHS (push-system).

Der henvises i aftalen til den forpligtelseserklæring vedrørende beskyttelse af personoplysninger mv., som også var knyttet til den tidligere aftale. Herudover er det i aftalen fastsat, at DHS's adgang til PNR-oplysninger vil være betinget af den fortsatte opfyldelse af forpligtelseserklæringen, således som denne må forstås i lyset af de seneste begivenheder, og at DHS anses at sikre et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau i forhold til PNR-oplysningerne.

Endelig fremgår det bl.a. af aftalen, at USA og EU i fællesskab regelmæssigt skal foretage en evaluering af gennemførelsen af aftalen.

1.5. Det fremgår som ovenfor nævnt af den nuværende aftale, at den udløber senest den 31. juli 2007, medmindre den forlænges ved gensidig skriftlig overenskomst.

På den baggrund fremlagde Kommissionen i januar 2007 et forslag om at bemyndige Formandskabet til med bistand fra Kommissionen at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet.

På rådsmødet (beskæftigelse, socialpolitik og forbrugerpolitik) den 22. februar 2007 blev der opnået enighed om forhandlingsmandatet.

Af de forhandlingsretningslinier, som Rådet vedtog, fremgår bl.a., at aftalen skal forhandles og indgås i henhold til TEU artikel 24 og 38. Aftalen vil med virkning fra den 1. august 2007 skulle erstatte den gældende aftale med USA.

Det fremgår endvidere af forhandlingsretningslinierne, at der vil skulle være tale om en langsigtet aftale med en på forhånd fastlagt varighed på f.eks. 5 eller 10 år, og aftalen vil skulle indeholde en bestemmelse, hvorefter aftalen kan opsiges af parterne.

Herudover fremgår det af forhandlingsretningslinierne, at aftalen vil skulle fastlægge, at formålet med overførsel af PNR-oplysninger er at forbedre effektiviteten i kampen mod terror og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet.

Aftalen vil ifølge forhandlingsretningslinierne endvidere skulle sikre fuld respekt for fundamentale frihedsrettigheder, jf. artikel 6 (2) TEU, herun-

der navnlig retten til privatliv i forhold til behandling af personoplysninger. Aftalen vil i den forbindelse skulle foreskrive acceptable standarder for beskyttelsen af personoplysninger, herunder særligt i forhold til, hvilke kategorier af oplysninger som skal overføres, opbevaringsfrister, videregivelse af modtagne oplysninger med henblik på informationsudveksling med nærmere angivne myndigheder, bestemmelser om regelmæssig evaluering og bestemmelser om klageadgang for den registrerede.

Ifølge forhandlingsretningslinierne vil overførsel af PNR-oplysninger skulle ske på grundlag af et "push-system". Et "push-system" bygger på, at de europæiske luftfartsselskaber vil skulle overføre de relevante PNR-oplysninger til de amerikanske myndigheder. Push-systemet adskiller sig derved fra et "pull-system", hvor de amerikanske myndigheder selv kan trække oplysninger fra luftfartsselskabernes databaser.

Endelig er det i forhandlingsretningslinierne anført, at aftalen vil skulle sikre et retligt grundlag for luftfartsselskabernes overførsel af PNR-oplysninger samt gensidighed i forhold til eventuelle fremtidige europæiske regler om indførelse af et informationssystem for flypassagerer. I forhold til politi- og retssamarbejdet vil aftalen skulle sikre, at kompetente amerikanske myndigheder kan overføre PNR-oplysninger til politi- og retsmyndigheder i medlemsstaterne samt til Europol og Eurojust.

Der er til forhandlingsmandatet knyttet nogle forklarende bemærkninger. Det anføres bl.a. i disse bemærkninger, at amerikansk lovgivning om privatlivets fred adskiller sig fra lovgivning i Europa og medlemsstaterne om privatlivets fred og databeskyttelse, og at det derfor er nødvendigt med en løsning, der forhindrer retsusikkerhed for flyselskaberne og samtidig sikrer beskyttelse af borgernes privatliv såvel som deres fysiske sikkerhed.

I de forklarende bemærkninger anføres endvidere bl.a., at der ved forhandlingerne vil skulle tages fornødent hensyn til den udvikling, der har været, siden den oprindelige aftale med USA blev indgået i maj 2004. Der vil således bl.a. skulle tages hensyn til den under pkt. 1.4. nævnte "Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004" samt den i forlængelse heraf udstedte Executive Order nr. 13388. Der vil endvidere skulle tages højde for de hidtidige erfaringer med brugen af PNR-oplysninger i kampen mod terror.

2. Indhold

På baggrund af det vedtagne forhandlingsmandat har Formandskabet ført forhandlinger med USA om indgåelse af en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet.

Det forventes, at der på rådsmødet (miljø) den 28. juni 2007 eller et rådsmøde snarest derefter vil blive behandlet et forslag til rådsafgørelse om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale med USA om overførsel af PNR-oplysninger.

Der foreligger endnu ikke en aftaletekst, idet forhandlingerne stadig pågår. Et aftaleudkast forventes at foreligge umiddelbart forud for det rådsmøde, hvor aftaleudkastet vil skulle behandles.

3. Gældende dansk ret

Luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til USA er omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven). Dette indebærer bl.a., at persondatalovens materielle behandlingsbetingelser i §§ 6-8 skal være opfyldt. Da der vil være tale om overførsel af personoplysninger til et tredjeland, skal overførelsen endvidere ligge inden for rammerne af den særlige bestemmelse i lovens § 27. Bestemmelsen i § 27 fastsætter, at der som udgangspunkt kun kan ske overførsel af personoplysninger til et tredjeland, såfremt dette land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det forventes ikke, at forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det forventes ikke, at forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der foreligger endnu ikke et forslag.

6. Nærhedsprincippet

Det forventes ikke, at forslaget vil være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tilslutte sig en rådsafgørelse om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale med USA om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke afgive en udtalelse om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har ikke været drøftet i specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Det forventede forslag om godkendelse og undertegnelse af en ny aftale med USA om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalget.

Samlenotat vedrørende forslag om opsigelse af den tidligere aftale mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP og forslag om bemyndigelse af Formandskabet til at indlede forhandlinger med USA om den nuværende aftale, samt samlenotater vedrørende forslag om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af den nuværende aftale med USA om

luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til USA's Department of Homeland Security blev oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for henholdsvis rådsmødet (miljø) den 27. juni 2006, rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. og 6. oktober 2006, og rådsmødet (GAERC) den 16. oktober 2006.

Samlenotat vedrørende forslag om bemyndigelse af Formandskabet til at indlede forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar. 2007.