



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 23. maj 2008
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2008-3061/1-0041
Dok.: CDH44278

Supplerende samlenotat vedrørende de sager der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 5.-6. juni 2008.

Side:

2-8

Rådets afgørelse om undertegnelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om behandling og overførsel af passageroplysninger (PNR-oplysninger) til de australske toldmyndigheder.

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Rådets afgørelse om undertegnelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om behandling og overførsel af passageroplysninger (PNR-oplysninger) til de australske toldmyndigheder

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Det forventes, at et forslag til rådsafgørelse om undertegnelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om behandling og overførsel af passageroplysninger (såkaldte PNR-oplysninger) fra luftfartsselskaber til de australske toldmyndigheder vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget. Fra dansk side stiller man sig positivt til sagen.

1. Baggrund

Australske toldmyndigheder har i medfør af den australske lovgivning om grænsekontrol kompetence til at foretage risikovurdering af internationale luftfartsselskabers passageroplysninger (PNR-oplysninger) forud for passagerernes ankomst til Australien. Lovgivningens formål er bl.a. at fremme sikkerheden ved den australske grænse.

I 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. Oplysningerne kan bl.a. omfatte navnet på og kontaktinformation om den pågældende passager, afrejsedato, betalingsoplysninger og billet- og bagageinformationer.

Luftfartsselskaber har efter australsk lovgivning pligt til at give de australske toldmyndigheder adgang til visse af de PNR-oplysninger, som er indsamlet og registreret i luftfartsselskabets automatiske reservationssystem. De australske toldmyndigheders adgang til, anvendelse af og videregivelse af PNR-oplysninger til tredjemand er undergivet nærmere regu-

lering i australsk lovgivning, herunder bl.a. i lovgivning om beskyttelse af privatlivets fred (databeskyttelse).

Hvis luftfartsselskaberne ikke stiller de omhandlede PNR-oplysninger til rådighed for de australske myndigheder, løber de i dag en potentiel risiko for sanktioner for at have overtrådt australsk lovgivning. Omvendt vil luftfartsselskaberne ved at stille sådanne oplysninger til rådighed for de australske myndigheder kunne krænke de databeskyttelsesbestemmelser, der gælder i EU's medlemsstater.

2. Indhold

På baggrund af det af Rådet vedtagne forhandlingsmandat (af 28. februar 2008) har formandskabet sammen med Kommissionen ført forhandlinger med Australien om indgåelse af en aftale om behandling og overførsel af PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber til de australske toldmyndigheder.

Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 fra formandskabets side vil blive lagt op til en drøftelse og godkendelse af en aftale med Australien om behandling og overførsel af PNR-oplysninger.

Af det foreliggende aftaleudkast fremgår det, at Australien skal sikre, at behandlingen af PNR-oplysninger sker i overensstemmelse med aftalen. Omvendt skal EU sikre, at luftfartsselskaber ikke hindres i at overholde australsk lovgivning om pligt til at udlevere PNR-oplysninger. Det fastsættes i den forbindelse, at de australske toldmyndigheder ved overholdelse af aftalen (i den relevante EU-lovgivnings forstand) skal anses for at sikre et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i forhold til PNR-oplysninger, der stammer fra EU.

Det foreliggende aftaleudkast indeholder i øvrigt følgende væsentlige elementer:

PNR-oplysninger og andre personlige oplysninger, der vil kunne udledes heraf, vil i henhold til aftaleudkastet kunne behandles af de australske toldmyndigheder med det formål at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser, andre alvorlige forbrydelser, herunder organiseret kriminalitet af grænseoverskridende karakter samt unddragelse fra anholdelsesbeslutninger og varetægtsfængsling i relation til de

anførte forbrydelser. PNR-oplysninger vil endvidere kunne behandles, hvis det i den konkrete situation er nødvendigt for at beskytte vitale interesser hos den registrerede eller andre personer, navnlig hvis der er risiko for dødsfald eller andre alvorlige skader for den registrerede eller andre, eller hvis der er betydelige almene helbredsrisici, navnlig som påkrævet i internationalt anerkendte standarder. Endelig vil PNR-oplysninger kunne behandles af de australske toldmyndigheder, hvis det i den konkrete situation sker på baggrund af en retskendelse eller med det formål at føre kontrol med den offentlige forvaltning (således som dette er fastsat i australsk lovgivning).

Efter aftalen kan de australske toldmyndigheder kun anmode om PNR-oplysninger for passagerer, der rejser til, fra eller via Australien.

De kategorier af PNR-oplysninger, som de australske toldmyndigheder kan få adgang til, er bl.a. navnet på og kontaktinformation om den pågældende passager, andre navne på rejsedokumenterne – herunder antallet af rejsende – oplysninger om datoen for bestilling af rejsen, afrejsedato, betalingsoplysninger, frequent flyer information (eksempelvis gratis billetter og opgraderinger), rejsebureau, billetinformationer – herunder bl.a. om der er tale om en enkeltbillet – bagageinformation og oplysning om sædenummer.

I den udstrækning der indgår følsomme oplysninger om f.eks. racemæssig eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning og fagforeningsmæssigt tilhørsforhold, helbredsforhold eller seksuelle forhold, skal de australske toldmyndigheder filtrere disse oplysninger fra og slette oplysningerne uden yderligere behandling.

De australske toldmyndigheder vil efter aftaleudkastet senest 2 år fra undertegnelsen skulle overgå til et såkaldt "push-system", dvs. at det vil være de europæiske luftfartsselskaber, der overfører PNR-oplysningerne til de australske toldmyndigheder. I en overgangsperiode på 2 år kan de australske toldmyndigheder dog anvende det eksisterende australske "read-only"-system, hvorefter toldmyndighederne får on-line adgang til PNR-oplysninger. Det eksisterende "read-only"-system opbevarer kun oplysninger til brug for ankomstkontrol, eller hvis en lovovertrædelse har fundet sted.

Toldmyndighederne skal samarbejde med luftfartsselskaberne med henblik på at sikre, at overførslen af PNR-oplysninger er veltilrettelagt og

proportional. Som udgangspunkt skal toldmyndigheder anmode om en første overførsel 72 timer før planlagt afgang og kan højst anmode om 5 rutine overførsler i forbindelse med en enkelt flyvning. Derudover kan toldmyndigheder på ad hoc basis anmode om yderligere overførsler, hvis det anses for at være nødvendigt af hensyn til særlige trusler i forbindelse med en flyvning, rute eller andre omstændigheder, der relaterer sig til forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme mv.

De australske toldmyndigheder må kun videregive PNR-oplysninger, der stammer fra EU, til nærmere opregnede australske regeringsmyndigheder, hvis funktioner er direkte relaterede til de formål, som PNR-oplysninger efter aftalen kan behandles til, jf. ovenfor. Der må kun videregives PNR-oplysninger, hvis der skriftligt anmodes om det, hvis det fra sag til sag vurderes at være nødvendigt og efter en konkret vurdering af den enkelte anmodning i forhold til aftalens formål. Toldmyndighederne skal føre en oversigt over skete videregivelser.

De australske toldmyndigheder må ikke videregive PNR-oplysninger som masseoplysninger, medmindre oplysningerne er anonymiserede. Oplysningerne må kun behandles af de modtagende myndigheder til statistik, analyser, forskning og profil-beskrivelse i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme mv. Toldmyndighederne må under ingen omstændigheder videregive PNR-oplysninger som masseoplysninger, der indeholder oplysninger om passagerers navne, andre navne på rejsedokumenterne – herunder antal af rejsende – kontaktinformation, pasoplysninger mv.

Det er endvidere fastsat i aftaleudkastet, at de australske toldmyndigheder kun må videregive PNR-oplysninger, der stammer fra EU, til kompetente myndigheder i tredjelande, hvis funktioner er direkte relaterede til forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme mv. Toldmyndighederne skal i det konkrete tilfælde vurdere, om en videregivelse er nødvendig af hensyn til at forebygge eller bekæmpe terrorisme mv. Toldmyndighederne skal føre en oversigt over skete videregivelser.

Videregivelse til kompetente myndigheder i tredjelande skal være i overensstemmelse med bl.a. australsk databeskyttelseslovgivning, hvilket indebærer, at en person eller myndighed mv., som har modtaget oplysninger om fysiske personer, ikke må anvende eller videregive oplysningerne til andre formål end de formål, hvortil oplysningerne er modtaget.

Ved videregivelse til kompetente myndigheder i Australien eller i tredjelande skal toldmyndighederne i overensstemmelse med australsk lovgivning stille som betingelse for videregivelsen, at PNR-oplysninger ikke videregives uden tilladelse fra toldmyndighederne. Sådant tilladelse vil kun blive givet ved videregivelse med henblik på forebyggelse eller bekæmpelse af terrorisme mv., eller for så vidt angår australske myndigheder (tillige) med henblik på sundhedsforebyggelse mv., jf. ovenfor. Toldmyndighederne skal endvidere stille som betingelse, at modtageren behandler PNR-oplysningerne som fortrolige, og at modtageren – på nær i tilfælde af overhængende fare for personers liv eller fysiske sikkerhed – skal behandle PNR-oplysningerne i henhold til samme databeskyttelsesstandarder, som dem, der er fastlagt i aftalen, herunder vedrørende opbevaringsperiode.

Aftaleudkastet indeholder herudover en række bestemmelser om databeskyttelse. Ifølge aftaleudkastet skal Australien bl.a. tilvejebringe en ordning, hvor registrerede personer kan søge adgang til og rettelse af egne personlige oplysninger. Ordningen skal gælde uanset nationalitet eller oprindelsesland.

Aftaleudkastet fastsætter også, at Australien skal informere offentligheden – herunder rejsende – om behandlingen af PNR-oplysninger, herunder give generel information om den myndighed, som behandler PNR-oplysninger, formålet med indsamlingen af oplysninger, databeskyttelsen, i hvilket omfang oplysninger må videregives, klagemuligheder og kontaktoplysninger.

De australske toldmyndigheder må opbevare PNR-oplysninger i højst 3½ år. Derefter må oplysninger opbevares i arkiv i yderligere 2 år. Arkiverede oplysninger kan kun gøres tilgængelige i den konkrete sag af hensyn til efterforskning. Der stilles ikke krav om, at anonymiserede oplysninger arkiveres, men sådanne oplysninger må højst opbevares i 5½ år.

Myndighederne skal slette oplysningerne ved udløbet af opbevaringsperioden. Hvis oplysningerne relaterer sig til igangværende retssager eller strafferetlige efterforskninger, må oplysningerne dog opbevares, indtil retssagen eller efterforskningen er afsluttet.

De australske toldmyndigheder er i forbindelse med behandling af PNR-oplysninger underlagt australsk databeskyttelseslovgivning, som bl.a. fastsætter krav til indsamling, anvendelse, opbevaring, videregivelse, da-

tasikkerhed og adgang til og rettelse af oplysninger om fysiske personer. For så vidt angår datasikkerhed stilles der bl.a. krav om, at kun et begrænset antal medarbejdere, som er særligt bemyndiget dertil, skal have adgang til PNR-oplysninger, og om fysisk og elektronisk sikkerhed for PNR-oplysninger.

Derudover er der i australsk lovgivning bl.a. fastsat regler om kontrol med toldmyndighederne, om aktindsigt, om den registreredes adgang til oplysninger om vedkommende selv, om indgivelse af klage til toldmyndighederne og om adgang til at klage til den australske ombudsmand. Australsk lovgivning indeholder endvidere regler om bl.a. adgang til administrative og judicielle retsmidler samt strafferetlige tiltag ved manglende overholdelse af tavshedspligt.

Ifølge aftaleudkastet vil der i ekstraordinære tilfælde kunne ske suspension af videregivelsen af PNR-oplysninger til de australske toldmyndigheder.

Aftaleudkastet giver mulighed for, at de kompetente australske myndigheder kan videregive analytiske oplysninger på grundlag af PNR-oplysninger til politi- og retsmyndigheder i medlemsstaterne samt til Europol og Eurojust.

Aftalen udløber 7 år efter undertegnelse, medmindre parterne gensidigt beslutter at erstatte den med en ny aftale.

3. Gældende dansk ret

Luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til Australien 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

Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til 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

Fra dansk side stiller man sig positivt til sagen.

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

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28. februar 2008.