



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 10. april 2015
Kontor: Sikkerheds- og
Forebyggelseskontoret
Sagsbeh: Thomas Klyver
Sagsnr.: 2015-731-0047
Dok.: 1564152

UDKAST

Forslag

til

Lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og toldloven

(Politiets Efterretningstjenestes adgang til oplysninger om flypassagerer i
terrorsager og SKATs håndtering af oplysninger om flypassagerer i
forbindelse med toldkontrol)

§ 1

I lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, foretages følgende ændring:

1. I § 4 indsættes som *stk. 2* og *3*:

»*Stk. 2.* Told- og skatteforvaltningen skal videregive oplysninger om passagerer og besætning på fly til Politiets Efterretningstjeneste, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med skatteministeren fastsætte nærmere regler om, hvordan de i *stk. 2* omhandlede oplysninger stilles til rådighed for Politiets Efterretningstjeneste.«

§ 2

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

I toldloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 867 af 13. september 2005, som ændret senest ved § 8 i lov nr. 1637 af 26. december 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 17 indsættes som nyt *stk. 4*:

”*Stk. 4.* Virksomheder, der driver trafik med fly, har pligt til at give oplysninger om passagerer og besætning, som virksomhederne er i besiddelse af, til told- og skatteforvaltningen til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

2. I § 17 indsættes som nyt *stk. 6*:

Stk. 6. Skatteministeren fastsætter efter forhandling med justitsministeren nærmere regler om omfanget af oplysningsforpligtelsen i henhold til stk. 4, og hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for told- og skatteforvaltningen, herunder med hvilke intervaller oplysningerne skal meddeles, og om told- og skatteforvaltningens behandling af de oplysninger, der modtages.

3. I § 79, *nr. 1* og 2, ændres: ”§ 17, stk. 1” til: ”§ 17, stk. 1 og 4”.

§ 3

Loven træder i kraft den [...].

§ 4

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Stk. 2. Lovens § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Nærmere om baggrunden for lovforslaget	8
2.1. Et dansk PNR-system – luftfartslovens § 148 a.....	8
2.2. Arbejdet med det europæiske PNR-system.....	10
2.3. Det hidtidige samarbejde med SKAT	14
2.4. Formålet med lovforslaget.....	15
3. Gældende ret.....	16
3.1. Generelt om PETs indsamling af oplysninger.....	16
3.2. PETs indsamling af oplysninger hos private	17
3.2.1. Retsplejelovens regler om edition mv.	17
3.3. PETs indhentning af oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder	19
3.4. Tilsynet med PETs behandling af oplysninger.....	21
3.5. SKATs adgang til PNR-oplysninger	22
4. Regeringens overvejelser og den foreslåede ordning.....	24
4.1. Behov for PETs adgang til PNR-oplysninger	24
4.2. Behov for SKATs adgang til PNR-oplysninger	26
4.3. Valg af lovmodel	27
4.4. Den foreslåede ordning	29
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.....	37
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	37
7. Administrative konsekvenser for borgerne	37
8. Miljømæssige konsekvenser.....	37
9. Forholdet til EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	38
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.....	42
11. Sammenfattende skema.....	42

1. Indledning

1.1. Det er af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes (PETs) forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod bl.a. terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til eller fra Danmark.

Siden tegningesagen i 2006 har terrortruslen mod Danmark været stigende. Center for Terroranalyse (CTA) vurderer, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig. Det vil sige, at der i Danmark og i udlandet er personer, der har intention om og kapacitet til at udføre terrorangreb i Danmark.

Trusselsniveauet har ikke ændret sig de seneste år. Men truslen har ændret karakter. Bl.a. udgør konflikten i Syrien og Irak nu den væsentligste faktor i trusselsbilledet. Mindst 115 personer er eller har været udrejst fra Danmark. Ca. halvdelen befinder sig nu igen i Danmark. Konfliktområdet tiltrækker fortsat både nye rejsende og personer, der tidligere har været udrejst. De personer, der udrejser, tilslutter sig nu i altovervejende grad Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL).

De såkaldte udenlandske krigere ("foreign fighters") har ofte været i militante træningslejre og deltaget i kamphandlinger. I nogle tilfælde har det yderligere radikaliseret dem og givet dem færdigheder og en parathed til vold, der sætter dem i stand til at gennemføre terrorangreb i Danmark. Det kan være terrorangreb, der kan iværksættes med kort planlægningshorisont og med lettilgængelige midler, enten på eget initiativ eller efter instruktion fra grupper i udlandet.

1.2. Regeringen vil til enhver tid forsvare Danmark og sikre borgernes tryghed. Regeringen er derfor vedblivende optaget af at sikre de nødvendige redskaber og ressourcer til de myndigheder, som står vagt om danskernes sikkerhed.

Regeringen har med henblik på at imødegå truslen fra "foreign fighters" i februar 2015 fremlagt udspillet "Et stærk værn mod terror", der indeholder tolv nye initiativer mod terror.

Som et af de tolv initiativer ønsker regeringen at sikre, at PET får adgang til relevante oplysninger, som flyselskaberne har om deres passagerer. Det vil styrke PETs overvågning af, om personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til og fra Danmark. Det vil gøre PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme mere effektiv.

Luftfartslovens § 148 a, der blev indført med anti-terrorpakke II (lov nr. 542 af 8. juni 2006), tog sigte på at give PET adgang til at indhente oplysninger om passagerer og besætning på fly fra flyselskaberne (PNR-oplysninger). Indretningen af et dansk PNR-system på grundlag af luftfartslovens § 148 a har imidlertid vist sig mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med indførslen af bestemmelsen. Det har derfor hidtil været vurderingen, at det videre arbejde med et nationalt PNR-system af praktiske grunde og ressourcemæssige hensyn bør afvente udfaldet af forhandlingerne om det europæiske PNR-system.

Det forhold, at luftfartslovens § 148 a ikke er blevet anvendt til at etablere en direkte adgang for PET til oplysninger om passagerer og besætning på fly, er hidtil blevet opvejet af, at PET via et samarbejde med told- og skatteforvaltningen (SKAT) har haft adgang til relevante oplysninger herom, som SKAT har indhentet i henhold til toldloven.

Dette samarbejde er imidlertid nu indstillet som følge af usikkerhed om hjemmelsgrundlaget, og PET har således – uden for de tilfælde, der er omfattet af retsplejelovens regler om edition og andre relevante straffeprocessuelle tvangsindgreb – ikke længere adgang til passageroplysninger mv.

Regeringen lægger derfor med lovforslaget op til at sikre, at PET (igen) får adgang til relevante oplysninger, som flyselskaberne har om deres passagerer. Sigtet er af således hurtigst muligt at genetablere samarbejdet mellem SKAT og PET, som indtil for nylig effektivt og smidigt har givet PET adgang til oplysninger om flypassagerer mv.

1.3. Med lovforslaget lægges der op til, at PET får adgang til passageroplysninger via SKAT. For at etablere en sådan adgang via SKAT taler, at der ved at etablere én kobling fra flyselskaberne til myndighederne undgås, at flyselskaberne skal give samme eller delvist samme data til flere myndigheder. For en sådan ”via SKAT-løsning” taler også, at PET vil kunne

få gavn af de fordele, som SKAT søger at opnå ved det iværksatte projekt med at etablere den elektroniske løsning, der er omtalt nærmere nedenfor under pkt. 4.2.

Lovforslaget vil således styrke PETs mulighed for overvågning af, om personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til og fra Danmark. Det vil gøre tjenestens forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme mere effektiv.

Den foreslåede model indebærer, at PET vil kunne få adgang til oplysningerne uden retskendelse. Det svarer til den model, der følger af både luftfartslovens § 148 a og PNR-direktivforslaget. SKATs indhentning af oplysninger til brug for toldkontrol vil – lige som tilfældet er i dag – ligeledes ske uden retskendelse.

Lovforslaget indebærer nærmere en ændring af toldloven så flyselskaberne får pligt til at give told- og skatteforvaltningen oplysninger om passagerer og besætning mv., som virksomhederne er i besiddelse af.

Lovforslaget indebærer endvidere en ændring af PET-loven, således at told- og skatteforvaltningen skal videregive oplysninger om passagerer og besætning på fly til PET, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

De foreslåede ændringer af Lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, og toldloven vil således indebære, at SKAT får særskilt hjemmel til at modtage og videregive oplysninger om passagerer og besætning på fly, som flyselskaberne er i besiddelse af, til PET også i de situationer, hvor SKAT ikke har nogen selvstændig interesse i at få oplysningerne til brug for toldkontrol. Lovforslaget vil således skabe et klart lovgrundlag for at reetablere det hidtidige samarbejde mellem SKAT og PET.

Med lovforslaget vil PET således kunne få adgang til de oplysninger, som flyselskaber registrerer om passagerer og besætningsmedlemmer i forbindelse med rejser til og fra Danmark (såkaldte PNR-oplysninger). PET vil – hvis oplysningerne findes – kunne få adgang til oplysninger såsom navn, køn, fødedato, nationalitet, pasnummer, pasudstedelsesland og udløbsdato af passet, booking- og reservationsnummer, reservations- og udstedelsesdato, rejsebureau, rejsedato, rejseplan, herunder forudgående og efterfølgende

flyvninger (connecting flights), tidligere reservationer, eventuelle oplysninger om medrejsende, kontaktoplysninger, oplysninger om betaling, pladsnummer, bagage, kreditkort mv.

Samtidig etableres der med lovforslaget særskilt hjemmel til, at PNR-oplysninger fra flyselskaberne løbende overføres elektronisk til SKAT til brug for toldkontrol. Disse data vil kombineret med en af SKAT planlagt it-løsning kunne danne grundlag for gennemførelse af en mere effektiv og intelligent risikoanalyse på basis af erfaringer, efterretninger og andre informationer. Dermed vil der kunne ske en hurtigere, bedre og mere systematisk vurdering af, hvilke passagerer der skal udvælges til egentlig toldkontrol. Toldkontrollen vil dermed blive mere effektiv.

Forslaget understøtter endvidere en så administrativ smidig løsning som muligt. Det gælder også for flyselskaberne, der vil kunne give oplysninger, i de formater, som allerede anvendes af flyselskaberne. IT-løsningen vil blive opbygget, så den baserer sig på de eksisterende aftalte internationale standarder og definitioner, som International Air Transport Association (IATA), International Civil Aviation Organization (ICAO) og World Customs Organization (WCO) har udarbejdet, og som flyselskaberne er bekendt med fra andre lande.

1.4. Hensynene til, at PET skal have adgang til PNR-oplysninger, må med henvisning til den meget alvorlige kriminalitet, som PET har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke, anses for at være mindst lige så stærke, som de hensyn, der begrunder SKATs (fortsatte) adgang til oplysninger om passagerer og besætning til brug for toldkontrol.

Lovforslaget er i den forbindelse udformet således, at oplysningerne opbevares og håndteres på forsvarlig måde og i overensstemmelse med reglerne i persondataloven, forvaltningsloven og PET-loven. SKATs medarbejdere vil således alene have adgang til de oplysninger, der er nødvendige for toldkontrollens udførelse, ligesom PET alene har adgang til de oplysninger, som kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13.

1.5. Med lovforslaget genetableres samarbejdet mellem SKAT og PET om udveksling af oplysninger mv. Den foreslåede adgang for PET til via SKAT at få adgang til PNR-oplysninger vil imidlertid ikke på sigt fuldt ud

imødekomme behovet for en hurtig og effektiv adgang til PNR-oplysninger for PET og det øvrige politi.

Parallelt med den model, der foreslås etableret med dette lovforslag, har regeringen derfor også igangsat et arbejde, der skal lede frem mod etablering af et egentligt nationalt system for håndteringen af luftfartsselskabernes passagerlisteoplysninger (PNR-system). Etableringen af omtalte elektroniske løsning hos SKAT for håndtering af PNR-oplysninger vil i den forbindelse være et væsentligt skridt i retning af etablering af et egentligt dansk PNR-system. Sigtet med et egentligt dansk PNR-system er at give både PET og det øvrige politi adgang til PNR-oplysninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet. Et sådant system bør i videst muligt omfang flugte med det forventede kommende europæiske PNR-system. Etablering af et europæisk PNR-system – og i den forbindelse fastlæggelse af de tekniske krav til luftfartsselskaber mv. vil bl.a. forenkle arbejdet med etablering af et PNR-system i Danmark.

Regeringen vil derfor også arbejde aktivt for at få vedtaget direktivforslaget om oprettelse af et europæisk PNR-system, som vedrører EU-medlemsstaternes indsamling og udveksling af PNR-oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet.

Direktivforslaget er omfattet af det danske retsforbehold. En eventuel gennemførelse af direktivforslaget vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Oprettelse af et europæisk PNR-system vurderes ikke desto mindre væsentlig for at kunne styrke indsatsen mod terrorisme i Europa. Og det understreger vigtigheden af at få omdannet det nuværende retsforbehold til en tilvalgsordning.

2. Nærmere om baggrunden for lovforslaget

2.1. Et dansk PNR-system – luftfartslovens § 148 a

2.1.1. Med anti-terrorpakke II (lov nr. 542 af 8. juni 2006) indførtes § 148 a i luftfartsloven med henblik på at give PET en hurtigere og mere effektiv adgang til oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer, der ankommer eller afgår fra Danmark. Sigtet med luftfartslovens § 148 a var at danne grundlag for etablering af et dansk PNR-system. Bestemmelsen er ikke sat i kraft, jf. nærmere herom nedenfor.

Luftfartslovens § 148 a indebærer en forpligtelse for luftfartsselskaber til at registrere og opbevare nærmere angivne passageroplysninger i 1 år og en

pligt til på begæring fra PET – uden retskendelse (editionsplæg) – at udlevere de omhandlede passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Efter bestemmelsen bemyndiges transportministeren til – efter forhandling med justitsministeren – at fastsætte nærmere regler om flyselskabernes registrering og opbevaring af passageroplysninger samt om den praktiske bistand til PET ved udlevering af disse oplysninger. Bestemmelsen giver endvidere mulighed for at fastsætte regler om efterretningstjenestens onlineadgang (såkaldt terminaladgang) til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

2.1.2. Om baggrunden for indførelsen af bestemmelsen anføres i lovforslag nr. L 217 af 31. marts 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (lovforslaget til anti-terrorlovpakke II), pkt. 8.3, bl.a., at det er af afgørende betydning for PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til Danmark. Hvis PET modtager efterretninger af denne karakter – f.eks. fra en udenlandsk samarbejdspartner eller i forbindelse med overvågning af mistænkte personer her i landet – vil det typisk være helt centralt, at tjenesten kan følge op på sådanne oplysninger straks. Det er derfor vigtigt, at PET hurtigst muligt kan få udleveret de oplysninger fra luftfartsselskaberne, som er nødvendige for at identificere flypassagerer, der kan være relevante i terrormæssig sammenhæng.

Det anføres endvidere, at det tilsvarende er væsentligt, at PET som led i det internationale samarbejde på terrorbekæmpelsesområdet kan orientere udenlandske samarbejdspartnere, hvis der fremkommer oplysninger om, at en terrormistænkt er på vej fra Danmark til et andet land. I sådanne tilfælde vil det ligeledes være nødvendigt, at tjenesten hurtigst muligt kan få adgang til oplysninger fra luftfartsselskaberne om, på hvilket luftfartøj den pågældende person er registreret som passager.

2.1.3. Med luftfartslovens § 148 a vil PET få adgang til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger.

Udgangspunktet efter luftfartslovens § 148 a vil være, at PET anvender adgangen til passageroplysninger, når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger.

Bestemmelsen er imidlertid ikke begrænset til sådanne tilfælde, idet inden- og udenlandske erfaringer viser, at der i forbindelse med rekruttering og radikalisering af potentielle terrorister ofte indgår rejser til visse lande og områder – herunder til egentlige ”træningslejre”.

På den baggrund vil bestemmelsen også give PET mulighed for løbende at følge passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante i en terrormæssig sammenhæng.

2.1.4. Luftfartslovens § 148 a skulle efter den oprindelige plan først sættes i kraft, når det var afklaret, hvordan det danske PNR-system rent teknisk skulle opbygges. Under Folketingets behandling af anti-terrorlovpakke II blev det tilkendegivet, at den nærmere tekniske udformning af systemet skulle ske efter forhandlinger med flyselskaberne og under hensyntagen til tekniske og økonomiske forhold, således at der ville blive tale om en løsning, der ikke indebar uforholdsmæssigt store udgifter for luftfartsselskaberne.

Drøftelserne med flyselskaberne tydeliggjorde, at etableringen af et dansk PNR-system af den forudsatte art, på en række punkter ville være mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med vedtagelsen af luftfartslovens § 148 a. Dette skyldes bl.a., at luftfartsselskabernes bookingsystemer er mere teknisk komplicerede og uensartede end oprindeligt antaget. Endvidere viste erfaringerne fra PETs efterforskninger og fra andre lande, at det formentlig var nødvendigt at fastsætte regler om opbevaring af passageroplysninger i en længere periode end 1 år. PET vurderede bl.a. på denne baggrund, at luftfartslovens § 148 a ikke bør sættes i kraft uændret.

Sideløbende med drøftelserne om etablering af et dansk PNR-system fremsatte EU-Kommissionen forslag om etablering af et europæisk PNR-system, se nærmere herom i pkt. 2.2 nedenfor. Etablering af et europæisk PNR-system – og i den forbindelse fastlæggelse af de tekniske krav til luftfartsselskaber mv. – vil forenkle arbejdet med etablering af et PNR-system i Danmark.

Det videre arbejde med et nationalt PNR-system blev på den baggrund – uanset at Danmark grundet retsforbeholdet som udgangspunkt ikke omfattes af det europæiske PNR-system – af praktiske og ressourcemæssige grunde sat i bero for at afvente det endelige udfald af forhandlingerne i EU.

2.2. Arbejdet med det europæiske PNR-system

2.2.1. EU-Kommissionen fremsatte den 6. november 2007 et forslag til rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse. Forslaget blev efterfølgende forhandlet i Ministerrådet, men bortfaldt med Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009.

Til erstatning for det bortfaldne forslag fremsatte Kommissionen den 2. februar 2011 et direktivforslag om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Direktivforslaget er fortsat under forhandling, men vil ikke blive bindende for Danmark på grund af retsforbeholdet.

Direktivforslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om luftfartsselskabers videregivelse af PNR-oplysninger i forbindelse med internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne og om behandlingen af disse oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet.

Forslaget indeholder således bestemmelser om luftfartselskabernes forpligtelser til elektronisk at videregive PNR-oplysninger til en særlig udpeget national myndighed i medlemsstaterne (et såkaldt PNR-kontor/passageroplysningsenhed), der skal være ansvarligt for indsamling af PNR-oplysninger fra luftfartselskaber og for opbevaring, analyse samt eventuel videregivelse og udveksling af de indsamlede oplysninger.

Luftfartselskaberne vil efter forslaget skulle videregive oplysningerne til PNR-kontoret/passageroplysningsenheden uden retskendelse.

2.2.2. PNR-oplysninger defineres i forslaget som oplysninger om den enkelte passagers rejse og omfatter alle de oplysninger, der er nødvendige for, at luftfartsselskaberne kan behandle og kontrollere reservationer. Dette gælder uanset, om oplysningerne findes i reservationssystemerne, afgangskontrolsystemerne eller andre tilsvarende systemer.

Luftfartselskabernes forpligtelser i henhold til direktivforslaget gælder dog alene i forhold til de typer af PNR-oplysninger, som er nævnt i et bilag til direktivforslaget. Det drejer sig om følgende oplysninger:

1. PNR-nummer

2. Dato for reservationen/udstedelsen af billetten
3. Planlagt(e) rejsedato(er)
4. Navn(e)
5. Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
6. Alle oplysninger om betaling, herunder faktureringsadresse
7. Hele rejseruten for hvert sæt PNR-oplysninger
8. Oplysninger om faste passagerer (frequent flyer-oplysninger)
9. Rejsebureau/rejsekonsulent
10. Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger
11. Delte PNR-dataelementer (man taler om delte PNR-dataelementer, hvis der i en passagers PNR-oplysninger er henvisninger til en anden passagers PNR-oplysninger)
12. Generelle bemærkninger (herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år såsom den mindreåriges navn og køn, alder og sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved afrejsen, og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved ankomsten, og dennes forhold til den mindreårige, og ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst)
13. Oplysninger i billetrubrikkerne, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote)
14. Sædenummer og andre pladsoplysninger
15. Oplysninger om code-sharing (code-sharing anvendes, når to eller flere flyselskaber har indgået en aftale om, at de kan udbyde billetter til den samme flyvning)
16. Fuldstændige bagageoplysninger
17. Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation
18. Alle indsamlede forhåndsuplysninger om passagerer (API-oplysninger (Advanced Passenger Information))
19. Oversigt over alle ændringer af oplysningerne under punkt 1-18

Luftfartselskabernes forpligtelser til at videregive sådanne oplysninger gælder kun, i det omfang luftfartselskaberne allerede som led i deres virksomhed har indsamlet disse oplysninger. Direktivforslaget pålægger således ikke luftfartselskaberne at indsamle eller opbevare yderligere oplysninger fra passagererne end de oplysninger, som luftfartselskaberne allerede indsamler til deres egen forretningsmæssige brug.

Direktivforslaget indeholder desuden nærmere regler for, hvordan og til hvilke formål de nationale PNR-kontorer må opbevare, behandle, videregive og udveksle de indsamlede PNR-oplysninger.

Det oprindelige direktivforslag, som Kommissionen fremsatte, lagde op til, at medlemsstaterne skal sikre, at de indsamlede PNR-oplysninger opbevares i en database hos det nationale PNR-kontor i 30 dage. Ved udløbet af de 30 dage skal PNR-oplysningerne opbevares i yderligere 5 år. I dette tidsrum skal alle ”dataelementer”, der kan tjene til at identificere de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører, imidlertid maskeres. Adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger kræver en særlig tilladelse, der kun kan meddeles i nærmere bestemte tilfælde. Ved udløbet af de 5 år skal de indsamlede PNR-oplysninger slettes.

Rådet vedtog i april 2012 en generel indstilling til direktivforslaget. I den generelle indstilling lægges der op til, at den indledende opbevaringsperiode for oplysninger fastsættes til 2 år i stedet for 30 dage. Samtidig lægges der i indstillingen op til, at adgang til maskerede oplysninger (fuldstændige PNR-oplysninger) efter udløbet af 2 års-perioden kun kan ske, når en judiciel myndighed eller en anden national myndighed, der i henhold til national lovgivning er kompetent til at kontrollere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt, har godkendt adgangen.

Det fremgår af direktivforslaget, at PNR-oplysningerne alene må anvendes med henblik på

- identificering af personer, der kan være involveret i en terrorhandling og grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere,
- besvarelse af behørigt begrundede anmodninger fra kompetente retshåndhævende myndigheder i forbindelse med konkrete sager vedrørende forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af en terrorhandling eller grov kriminalitet og
- analyse og uformning af generelle vurderingskriterier, der vil kunne anvendes i forbindelse med vurderingen af passagerer forud for deres afrejse eller ankomst og dermed bidrage til at identificere personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov international kriminalitet.

Hvis en medlemsstats PNR-kontor som led i behandlingen af de indsamlede PNR-oplysninger identificerer personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller i anden grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere, videresendes oplysningerne eller analyseresultaterne til den pågældende medlemsstats kompetente myndighed(er) med henblik på videre behandling.

Det følger af direktivforslaget, at medlemsstaterne under visse betingelser kan udveksle oplysninger og eventuelle analyseresultater. Udvekslingen skal som udgangspunkt finde sted via de nationale passageroplysningsenheder. Det følger endvidere af direktivforslaget, at medlemsstaterne i meget begrænset omfang må videregive de indsamlede PNR-oplysninger til et tredjeland.

Direktivforslaget indeholder desuden en række bestemmelser, der har til formål at sikre beskyttelse af personoplysninger. Der fremgår således bl.a. af direktivforslaget,

- at det er forbudt at opbevare og behandle følsomme personoplysninger – dvs. oplysninger om en persons racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af fagforening, eller oplysninger som vedrører den pågældende persons sundhed eller seksualitet,
- at alle behandlinger af PNR-oplysninger skal logges med henblik på kontrol af behandlingens lovlighed,
- at alle passagerer i forbindelse med reservation og køb af flybilletter klart og præcist skal informeres om indsamlingen og mulighederne for behandling af oplysningerne,
- at passagerne skal have ret til at få indsigt i oplysningerne, ret til at få oplysninger berigtiget eller slettet samt ret til kompensation og klageadgang, og
- at en uafhængig national tilsynsmyndighed skal vejlede om og føre tilsyn med, hvordan de indsamlede oplysninger behandles.

2.2.3. Rådet, som vedtog en generel indstilling til direktivforslaget i 2012, har et stærkt ønske om at få vedtaget det hurtigst muligt. Forhandlingerne herom har dog siden 2013 været blokeret af Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har imidlertid for nylig besluttet, at man vil arbejde for at få vedtaget direktivforslaget inden udgangen af 2015.

Fra regeringens side støtter man etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til direktivforslaget, og man ser meget gerne, at EU snart kommer videre med sagen.

2.3. Det hidtidige samarbejde med SKAT

2.3.1. SKAT og PET har – i lyset af, at PET ikke selv har direkte adgang til PNR-oplysninger hos flyselskaberne – hidtil haft et samarbejde, der bl.a. indebærer, at SKAT på foranledning af PET indhentede PNR-oplysninger i henhold til toldloven, som herefter blev videregivet til PET.

PET og SKAT er imidlertid blevet opmærksom på, at der ikke i alle tilfælde kan antages at være hjemmel for SKAT til at indhente oplysninger med efterfølgende videregivelse til PET. Dette har sammenhæng med, at SKATs adgang til at indhente oplysninger i henhold til toldloven må antages at være begrænset til tilfælde, hvor oplysningerne indhentes til brug for SKATs toldkontrol. Bestemmelsen kan derimod ikke antages at gælde i tilfælde, hvor SKAT på foranledning af en anden myndighed (i det konkrete tilfælde PET) og alene til varetagelse af denne anden myndigheds opgaver indhenter oplysninger fra flyselskaber og lufthavne mv. Om SKATs adgang til at indhente oplysninger i henhold til toldloven henvises i øvrigt til pkt. 3.5 nedenfor.

PET-loven kan endvidere ikke antages at kunne udgøre et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for et sådan samarbejde. PET-lovens § 4 omhandler – som nærmere beskrevet i pkt. 3.3 nedenfor – først og fremmest tjenestens mulighed for at indhente allerede foreliggende oplysninger hos den pågældende anden forvaltningsmyndighed. Videregivelsespligten efter bestemmelsen kan imidlertid ikke antages at gælde tilfælde, hvor andre forvaltningsmyndigheder på PETs foranledning indhenter oplysninger fra tredjepart, som den pågældende myndighed – i konkrete tilfælde SKAT – ikke i øvrigt ville indhente.

På denne baggrund vil SKAT i de anførte tilfælde være nødsaget til at afslå en anmodning fra PET om at indhente oplysninger, og samarbejdet mellem PET og SKAT er således i disse tilfælde afbrudt. PET vil endvidere, ikke i fornødent omfang have tilstrækkelig sikker mulighed for at indhente de pågældende oplysninger efter retsplejelovens regler om edition eller andre straffeprocessuelle tvangsindgreb.

2.4. Formålet med lovforslaget

2.4.1. Formålet med lovforslaget er navnlig hurtigst muligt at genetablere samarbejdet mellem SKAT og PET, som indtil for nylig effektivt og smidigt har givet PET adgang til oplysninger om flypassagerer mv.

Lovforslaget vil således indføre et nyt særskilt hjemmelsgrundlag, så SKAT og PET igen kan samarbejde om udlevering af PNR-oplysninger til PET til brug for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. PET vil med lovforslaget via SKAT umiddelbart få adgang til PNR-oplysninger om de personer, der rejser til eller fra Danmark med fly.

Lovforslaget har herudover til formål at sikre, at flyselskaberne løbende (automatisk) meddeler SKAT de oplysninger om passagerer og besætning, der er nødvendige for udøvelsen af toldkontrol, som virksomhederne er i besiddelse af, og dermed skabe grundlag for, at flyselskaber mv. giver oplysningerne til den it-løsning, som SKAT er ved at etablere, så håndteringen af oplysningerne kan ske digitalt.

Toldkontrollen vil dermed blive mere effektiv, idet en sådan it-løsning vil kunne danne grundlag for en mere effektiv og intelligent risikoanalyse på basis af erfaringer, efterretninger og andre informationer. Dermed vil der kunne ske en bedre og mere systematisk vurdering af, hvilke passagerer der skal udvælges til egentlig toldkontrol, og hvilke passagerer der ikke skal foretages kontrol af.

Samtidig vil etableringen af sådan it-løsning være et væsentligt skridt i retning af etablering af et egentligt dansk PNR-system. Et sådant system vil kunne sikre PET en umiddelbar adgang til de senest tilgængelige PNR-oplysninger, som kan have relevans for tjenestens varetagelse af sine opgaver.

Når forhandlingerne om det forventede kommende europæiske PNR-system – og i den forbindelse fastlæggelse af de tekniske krav til luftfartsselskaber mv. – er afsluttet, forventes den etablerede it-løsning at kunne være en platform for etablering af et egentligt dansk PNR-system, som i videst muligt omfang flugter med det europæiske PNR-system.

3. Gældende ret

3.1. Generelt om PETs indsamling af oplysninger

3.1.1. Lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, regulerer PETs adgang til at indhente oplysninger til brug for varetagelsen af tjenestens opgaver.

For PETs efterforskning og tvangsindgreb inden for strafferetsplejen gælder reglerne i retsplejeloven.

Herudover er der i indfødsrets- og udlændingelovgivningen en regulering af PETs adgang til at indhente oplysninger fra sager efter denne lovgivning. Endvidere er der i luftfartslovens § 148 a en regulering af PETs adgang til PNR-oplysninger, der dog som nævnt ikke er trådt i kraft.

3.1.2. Efter PET-lovens § 3 kan PET til varetagelse af de opgaver, der er anført i lovens § 1, som udgangspunkt indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for tjenestens virksomhed.

PETs arbejde er i vidt omfang forebyggende, og bestemmelsen giver således mulighed for, at PET kan indhente oplysninger, selv om det er forbundet med usikkerhed, om de personer, der undersøges, reelt har til hensigt at begå strafbare forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at efterretningsarbejde ofte har karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Kriteriet ”*kan have betydning*” indebærer, at tjenestens indsamling og indhentning af oplysninger alene skal opfylde en (generel) relevansbetingelse, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten, jf. forarbejderne til PET-lovens § 3 (lovforslag nr. L 161 af 27. februar 2013).

PET-lovens § 3 pålægger ikke tredjepart – f.eks. en offentlig myndighed eller privat virksomhed – at videregive oplysninger til PET, men fastslår alene, at PET ”kan indsamle eller indhente” enhver oplysning, som kan have betydning for tjenestens virksomhed.

Hvis en offentlig eller privat tredjepart, f.eks. et flyselskab, ikke ønsker – eller ikke efter lovgivningen har mulighed for – at videregive oplysninger til PET, kan PET-lovens § 3 således ikke danne grundlag for at kræve oplysninger udleveret til PET, jf. herved nedenfor om PETs mulighed for at indsamle oplysninger på andet grundlag end PET-lovens § 3.

3.2. PETs indsamling af oplysninger hos private

3.2.1. Retsplejelovens regler om edition mv.

3.2.1.1. Hvis foreninger, organisationer, virksomheder eller privatpersoner ikke (frivilligt) ønsker – eller ifølge lovgivningen ikke har mulighed for – at videregive oplysninger til PET, kan videregivelse dog ske, hvis retsplejelovens betingelser for edition er opfyldt.

Efter retsplejelovens § 804 kan der som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, meddeles en person, der ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande (edition), hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den pågældende har rådighed over, kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage.

Udtrykket ”genstand” omfatter også dokumenter og oplysninger, herunder elektronisk lagrede dokumenter og oplysninger – f.eks. i flyselskabers bookingsystemer mv.

3.2.1.2. Et editionspålæg forudsætter, at der er rimelig formodning for, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Handlinger, der sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af et strafbart forhold, vil også anses som et strafbart forhold, forudsat at der foreligger den fornødne mistanke herom.

Det er ikke muligt efter bestemmelsen at indhente oplysninger om personer på et stadie, hvor der ikke er grundlag for en egentlig mistanke, herunder grundlag for at iværksætte en efterforskning efter retsplejelovens regler eller rejse sigtelse. Det er således efter omstændighederne ikke tilstrækkeligt for at opnå et editionspålæg, at PET har en formodning bestyrket af konkrete omstændigheder om, at oplysninger om en person eller kreds af personer må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 (spionage, terrorisme mv.). Betingelserne for edition er således mere skærpede end de betingelser, der gælder for PETs adgang

til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder som f.eks. SKAT, jf. nærmere herom under pkt. 3.3 nedenfor.

Beføjelsen til edition gælder for al efterforskning af strafbare forhold, som forfølges af det offentlige, og er således ikke forbeholdt de sager, som PET efterforsker.

3.2.1.3. Afgørelse om edition træffes som udgangspunkt af retten ved kendelse på politiets begæring, jf. retsplejelovens § 806, stk. 1 og 2. Politiet har dog mulighed for selv at træffe beslutning om edition, hvor indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, jf. § 806, stk. 3.

PET vil endvidere efter omstændighederne kunne anvende andre af retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle tvangsindgreb til at tilvejebringe oplysninger fra mistænkte såvel som ikke mistænkte personer. Disse indgreb kræver også, at der er en egentlig mistanke om et strafbart forhold.

Hvis luftfartslovens § 148 a havde kunnet sættes i kraft, ville der have været hjemmel til, at PET uden retskendelse og uden egentlig mistanke om et strafbart forhold ville have kunnet få adgang til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger til for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

3.3. PETs indhentning af oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder

3.3.1. Persondataloven gælder som udgangspunkt for danske forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger til PET, jf. persondatalovens § 1, stk. 1 og 3. Dette indebærer, at bl.a. persondatalovens § 5, der indeholder en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, og persondatalovens §§ 6-8, der indeholder betingelser for adgangen til at behandle, herunder videregive, personoplysninger, finder anvendelse.

Videregivelse af oplysninger til PET kan således bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som forvaltningsmyndigheden eller PET har fået pålagt, jf. persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6. Videregivelse af følsomme personoplysninger kan dog alene ske, hvis betingelserne herfor i persondatalovens §§ 7 og 8 er opfyldt.

Persondatalovens §§ 5-8 regulerer alene, hvornår en anden forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive personoplysninger til PET. Det følger imidlertid af forvaltningslovens § 31, stk. 1, at i det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning til PET, skal myndigheden på begæring af PET videregive oplysningen, hvis den er af betydning for PETs virksomhed eller for en afgørelse, som PET skal træffe. Dette gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører forvaltningsmyndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, PET har i at få oplysningen, jf. § 31, stk. 2.

Det er forvaltningsmyndigheden, der modtager anmodningen fra PET om udlevering af oplysninger efter forvaltningslovens § 31, som skal vurdere, om betingelserne for videregivelsen er opfyldt. En sådan vurdering kan efter omstændighederne nødvendiggøre, at PET over for den pågældende myndighed redegør nærmere for behovet for at få oplysningerne udleveret.

3.3.2. For videregivelse af oplysninger til PET til brug for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (spionage, terrorisme mv.) er der i PET-lovens § 4 fastsat særlige regler.

Det fremgår af bestemmelsen, at andre forvaltningsmyndigheder efter anmodning fra PET skal videregive oplysninger til tjenesten, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Bestemmelsen viderefører den retsstilling, der blev indført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 (anti-terrorlovpakke II), men er af informative grunde omskrevet i PET-loven, så det tydeligere fremgår, at bestemmelsen indebærer pligt for andre forvaltningsmyndigheder til at videregive oplysninger til PET, jf. forarbejderne til PET-lovens § 4.

PET-lovens § 4 indebærer en fravigelse af de almindelige regler for forvaltningsmyndigheders videregivelse af oplysninger til PET, herunder persondatalovens §§ 6-8, ved dels at fastsætte mere lempelige betingelser for at videregive oplysninger til PET, dels ved, at det er PET – og ikke den videregivende forvaltningsmyndighed – der skal vurdere, om videregivelsesbetingelserne er opfyldt (og den pågældende anden forvaltningsmyndighed skal lægge PETs vurdering heraf til grund).

Bestemmelsen vedrører alene PETs indhentning af oplysninger fra *andre (danske) forvaltningsmyndigheder* og ikke PETs indhentning af oplysninger fra private eller udenlandske myndigheder. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at indhente oplysninger fra flyselskaber og private lufthavne.

3.3.3. I betingelsen om, at oplysningerne ”*må antages at have betydning*” for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, ligger, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PETs varetagelse af disse opgaver (et konkret relevanskriterium), jf. forarbejderne til PET-lovens § 4.

Betingelsen ”*må antages at have betydning*” gør det således muligt for PET at behandle oplysninger om personer på et stadie, hvor der ikke er grundlag for en egentlig mistanke, herunder grundlag for at iværksætte en efterforskning efter retsplejelovens regler eller rejse sigtelse. Det er tilstrækkeligt, at PET har en formodning bestyrket af konkrete omstændigheder om, at oplysninger om personen må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. forarbejderne til PET-lovens § 4.

I betingelsen ”*må antages at have betydning*” ligger imidlertid, at der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at oplysningen kan bidrage til PETs varetagelse af sine opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13. Vurderingen skal baseres på objektive holdepunkter, og det må ikke fremstå som en fjern mulighed, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. forarbejderne til PET-lovens § 4.

3.2.4. PET-lovens § 4 giver først og fremmest PET mulighed for at indhente allerede foreliggende oplysninger hos den pågældende forvaltningsmyndighed, men tjenesten kan i medfør af bestemmelsen også anmode om løbende at modtage oplysninger – f.eks. i en situation, hvor PET overvåger en person og i den forbindelse har behov for løbende oplysninger med henblik på nærmere at fastlægge vedkommendes opholdssted, aktiviteter, kontakter mv. samt ændringer heri, jf. forarbejderne til PET-lovens § 4. Bestemmelsen kan derimod ikke antages at indeholde hjemmel til, at andre forvaltningsmyndigheder på PETs foranledning indhenter oplysninger fra tredjeparter, som den pågældende myndighed ikke i øvrigt ville have anledning til at indhente, jf. nærmere herom pkt. 4 nedenfor.

Efter bestemmelsen kan PET endvidere indhente oplysninger om en kreds af personer, der har rettet henvendelse til en offentlig myndighed inden for et givet tidsrum, som den efterretningsmæssige interesse knytter sig til, f.eks. en hændelse eller en begivenhed. Det forudsættes i bemærkningerne til forslaget til PET-loven, at PET i sådanne tilfælde – hvor der vil kunne blive tale om videregivelse af oplysninger om en række personer, som viser sig ikke at have relevans for tjenesten – så vidt muligt afgrænser sin forespørgsel til den pågældende forvaltningsmyndighed, således at der ikke i videre omfang end nødvendigt bliver tale om videregivelse af oplysninger af den omhandlede karakter. Det forudsættes endvidere i det pågældende lovforslag, at PET i sådanne tilfælde inden for en rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de personer, som tjenesten har indhentet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis det viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende slettes.

3.4. Tilsynet med PETs behandling af oplysninger

3.4.1. Tilsynet med Efterretningstjenesterne blev oprettet den 1. januar 2014. Tilsynet er et særligt uafhængigt kontrolorgan, der fører tilsyn med, at PET (og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)) behandler oplysninger om fysiske og juridiske personer i overensstemmelse med lovgivningen.

I forhold til PET påser tilsynet bl.a., om tjenesten overholder PET-lovens regler om tilvejebringelse af oplysninger, herunder om indsamling og indhentning, intern behandling af oplysninger, herunder om frister for sletning af oplysninger, videregivelse af oplysninger, herunder tjenesterne imellem samt videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, og forbud mod at behandle oplysninger om personer alene på baggrund af lovlig politisk virksomhed.

Efter anmodning fra en fysisk eller juridisk person skal tilsynet tillige undersøge, om PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom (den indirekte indsigtssordning).

Tilsynet kan hos PET kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed, og tilsynet har til enhver tid adgang til alle lokaler, hvorfra der er adgang til de oplysninger som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler anvendes. Tilsynet kan endvidere afkræve PET

skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed.

3.5. SKATs adgang til PNR-oplysninger

3.5.1. Efter toldlovens § 17, stk. 1, har virksomheder, der driver trafik med fly og skibe, eller befordringsmidlets fører, pligt til at give og dokumentere de oplysninger, der er nødvendige for udførelsen af told- og skatteforvaltningens kontrol, herunder oplysninger om befordringsmiddel, besætning, passagerer og disses registrerede bagage.

SKAT har således efter toldlovens § 17 adgang til oplysninger om bl.a. passagerer og besætning på fly og skibe til brug for toldkontrol, og disse oplysninger skal gives og dokumenteres af flyselskaber, rederier, havne og lufthavne eller fra fartøjets fører.

3.5.2. SKAT får – i relation til flytrafik - i praksis information om 18 dataelementer, der er nødvendige til brug for kontrollens udøvelse, hvis flyselskaberne er i besiddelse af disse oplysninger.

De oplysninger, der skønnes nødvendige for toldkontrollen, omfatter hovedparten (18 ud af 19) af de oplysningstyper, der i almindelighed går under betegnelsen PNR-oplysninger, og omfatter oplysning om følgende i det omfang flyselskabet er i besiddelse af dem:

1. PNR-nummer
2. Dato for reservationen/udstedelsen af billetten
3. Planlagt(e) rejsedato(er)
4. Navn(e)
5. Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
6. Alle oplysninger om betaling, herunder faktureringsadresse
7. Hele rejseruten for hvert sæt PNR-oplysninger
8. Oplysninger om faste passagerer (frequent flyer-oplysninger)
9. Rejsebureau/rejsekonsulent
10. Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger
11. Delte PNR-dataelementer (man taler om delte PNR-dataelementer, hvis der i en passagers PNR-oplysninger er henvisninger til en anden passagers PNR-oplysninger)
12. Generelle bemærkninger (herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år såsom den mindreåriges navn og

- køn, alder og sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved afrejsen, og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved ankomsten, og dennes forhold til den mindreårige, og ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst)
13. Oplysninger i billetrubrikkerne, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote)
 14. Sædenummer og andre pladsoplysninger
 15. Oplysninger om code-sharing (code-sharing anvendes, når to eller flere flyselskaber har indgået en aftale om, at de kan udbyde billetter til den samme flyvning)
 16. Fuldstændige bagageoplysninger
 17. Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation
 -
 19. Oversigt over alle ændringer af oplysningerne under punkt 1-17

Det bemærkes, at SKAT har brug for information om de ændringer, der sker i PNR-oplysningerne, for at kunne udføre en så præcis risikoanalyse som muligt.

Det er ikke nødvendigt for toldkontrollen, at SKAT får information om indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger (Advanced Passenger Information)) – PNR-dataelement nr. 18, jf. nærmere herom pkt. 2.2.2.

SKAT får i dag de anførte oplysninger på flere forskellige måder alt efter, hvad der er aftalt med flyselskaberne. I nogle tilfælde fås oplysningerne ved, at SKAT har direkte adgang til flyselskabernes database; SKAT har her adgang til alle oplysninger, men må, jf. persondataloven og SKATs interne arbejdsinstrukser, alene se og anvende de oplysninger, der er nødvendige for kontrollen. I andre tilfælde er der indgået aftaler med selskaberne om levering af oplysninger til SKAT manuelt på papir mv.

De oplysninger, som SKAT har fået i henhold til toldloven, vil kunne stilles til rådighed for PET i overensstemmelse med de regler, der er beskrevet ovenfor under pkt. 3.3 om PETs adgang til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. SKAT kan derimod ikke indhente oplysninger fra luftfartselskaber, der ikke konkret er behov for til brug for toldkontrol.

4. Regeringens overvejelser og den foreslåede ordning

4.1. Behov for PETs adgang til PNR-oplysninger

4.1.1. Som det blev anført i forarbejderne til anti-terrorlovpakke II fra 2006, jf. ovenfor pkt. 2.1.2, er det af afgørende betydning for PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger fra flyselskaberne om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til eller fra Danmark.

I lyset af udviklingen i terrortruslen mod Danmark siden 2006 – herunder bl.a. i forhold til foreign fighters – er dette behov ikke blevet mindre, snarere tværtimod.

Det er således også i dag af afgørende betydning for PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til Danmark. Hvis PET modtager efterretninger af denne karakter – f.eks. fra en udenlandsk samarbejdspartner eller i forbindelse med overvågning af mistænkte personer her i landet – vil det typisk være helt centralt, at tjenesten kan følge op på sådanne oplysninger straks. Det er derfor vigtigt, at PET hurtigst muligt kan få udleveret de oplysninger fra luftfartsselskaberne, som er nødvendige for at identificere flypassagerer, der kan være relevante i terrormæssig sammenhæng.

Tilsvarende er det væsentligt, at PET som led i det internationale samarbejde på terrorbekæmpelsesområdet kan orientere udenlandske samarbejdspartnere, hvis der fremkommer oplysninger om, at en terrormistænkt er på vej fra Danmark til et andet land. I sådanne tilfælde vil det ligeledes være nødvendigt, at tjenesten hurtigst muligt kan få adgang til oplysninger fra luftfartsselskaberne om, på hvilket luftfartøj den pågældende person er registreret som passager.

Inden- og udenlandske erfaringer viser, at der i forbindelse med rekruttering og radikaliserings af potentielle terrorister ofte indgår rejser til visse lande og områder – herunder til egentlige ”træningslejre”. Bl.a. udgør konflikten i Syrien og Irak aktuelt den væsentligste faktor i trusselsbilledet i forhold til terror mod Danmark. Mindst 115 personer er eller har været udrejst fra Danmark. Ca. halvdelen befinder sig nu igen i Danmark. Konfliktområdet tiltrækker fortsat både nye rejsende og personer, der tidligere har været

udrejst. De personer, der udrejser, tilslutter sig nu i altovervejende grad Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL).

PET har således også behov for løbende at have adgang til passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante i en terrormæssig sammenhæng.

Det bemærkes i den forbindelse, at PETs arbejde i vidt omfang er forebyggende, hvilket nødvendiggør, at PET kan indhente oplysninger, selv om det er forbundet med usikkerhed, om de personer, der undersøges, reelt har til hensigt at begå strafbare forhold. Efterretningsarbejde har ofte karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Som et af de 12 initiativer i regeringens terrorudspil ”Et stærkt værn mod terror” ønsker regeringen at sikre, at PET får adgang til relevante oplysninger, som flyselskaberne har om deres passagerer. Det vil styrke PETs overvågning af, om personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til og fra Danmark, herunder ”foreign fighters”. Det vil gøre PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme mere effektiv.

4.2 Behov for SKATs adgang til PNR-oplysninger

4.2.1. SKAT har allerede efter toldlovens § 17 adgang til oplysninger om bl.a. passagerer og besætning på fly og skibe til brug for toldkontrol.

SKAT anvender passageroplysninger som et væsentligt element i at afgøre, hvilken bagage og hvilke personer der skal udtages til toldkontrol. Oplysningerne medvirker således til, at SKAT kan udpege, hvilke passagerer og bagage der skal kontrolleres nærmere med henblik på at sikre, at varer der medbringes bliver angivet til SKAT og toldbehandlet korrekt. Passageroplysninger anvendes i den sammenhæng ikke mindst i SKATs forsøg på at opdage tilfælde af ulovlig indførsel af f.eks. narkotika, og andre ulovlige produkter, som personer i nogle tilfælde medbringer til Danmark.

SKAT får i relation til flytrafik allerede i dag i praksis information om 18 PNR-dataelementer, der er nødvendige til brug for toldkontrollens udøvelse, hvis flyselskaberne er i besiddelse af disse oplysninger, jf. nærmere herom pkt. 3.5.2.

Det er nødvendigt for, at der kan ske udvælgelse af de passagerer, der skal kontrolleres i forbindelse med toldkontrol, at der kan ske indsamling af de pågældende data for alle passagerer og besætningsmedlemmer ombord på fly, der kommer til eller forlader Danmark. Kun derved kan der via risikoanalyse mv. ske en faglig målrettet udvælgelse af de passagerer, der skal kontrolleres, mens øvrige passagerer vil kunne forlade flyet uden videre forsinkelse mv.

Den omstændighed, at tilgangen til passageroplysninger i dag sker på forskellig vis afhængig af de aftaler, der er indgået med de enkelte flyselskaber mv., og der som følge heraf ikke sker en ensartet og elektronisk behandling af dataene i dag, indebærer, at der heller ikke kan udføres en elektronisk risikoanalyse på disse data.

SKAT arbejder i lyset heraf på at etablere en it-løsning, som flyselskaber overfører PNR-oplysningerne til, med henblik på, at håndteringen af oplysningerne kan ske ensartet og digitalt. Herfra vil SKAT kunne anvende de oplysninger, som er defineret som værende nødvendige for toldkontrollen.

For at skabe grundlag for etableringen af en sådan it-løsning er der behov for en udtrykkelig hjemmel til, at PNR-oplysninger fra flyselskaberne løbende overføres til SKAT til brug for toldkontrol. Disse oplysninger vil kombineret med SKATs planlagte it-løsning kunne danne grundlag for gennemførelse af en mere effektiv og intelligent risikoanalyse på basis af erfaringer, efterretninger og andre informationer. Dermed vil der kunne ske en hurtigere, bedre og mere systematisk vurdering af, hvilke passagerer der skal udvælges til egentlig toldkontrol, og hvilke passagerer der ikke skal foretages kontrol af. Toldkontrollen vil dermed blive mere effektiv.

4.3. Valg af lovmodel

4.3.1. PET har som anført ovenfor under pkt. 2.3 indtil for nyligt haft et samarbejde med SKAT, der bl.a. indebærer, at SKAT på foranledning af PET indhentede PNR-oplysninger i henhold til toldloven, som herefter blev videregivet til PET.

I forhold til at lovfæste en ny model for samarbejdet mellem PET og SKAT kan det på den baggrund overvejes, om PETs adgang til PNR-oplysninger skal være baseret på en selvstændig adgang til oplysninger fra flyselskaberne, eller om adgangen bør ske via SKATs adgang til sådanne oplysninger i henhold til toldloven.

For at etablere en selvstændig adgang taler bl.a., at PET ikke vil være afhængig af – og SKAT ikke belastet af – at SKAT skal fungere som mellemlid for PETs indhentning af PNR-oplysninger. Efter omstændighederne kan det være nødvendigt for PET at indhente PNR-oplysninger meget hurtigt og på alle tider af døgnet. Ifølge det oplyste har det hidtidige samarbejde med SKAT dog ikke i almindelighed givet anledning til problemer i forhold til at opfylde PETs behov for PNR-oplysninger. Tværtimod har SKAT gennem årene opbygget en særlig kompetence til hurtigt og effektivt at indhente PNR-oplysninger. PET har derfor draget stor nytte af SKATs kompetence på området.

For i stedet at etablere en adgang via SKAT taler bl.a., at der ved at etablere én kobling fra flyselskaberne til myndighederne undgås, at flyselskaberne skal give samme eller delvist samme data til flere myndigheder. Løsningen har endvidere vist sig at fungere i praksis, jf. det tidligere samarbejde mellem PET og SKAT. Løsningen vil således i praksis kunne anvendes fra det tidspunkt, hvor hjemmelsgrundlaget er på plads. En sådan ”via SKAT-løsning” har endvidere den fordel, at det i vidt omfang ikke er muligt for flyselskaber mv., der er private – og ofte udenlandske virksomheder, herunder fra lande uden for EU – at vide, om PET viser interesse for en given person eller flyafgang. For ”via SKAT-løsningen” taler også, at PET vil kunne få gavn af de fordele, som SKAT søger at opnå ved det iværksatte projekt med at etablere den elektroniske løsning, der er omtalt nedenfor under pkt. 4.4.3.

4.3.2. På den anførte baggrund finder regeringen det mest hensigtsmæssigt at etablere en løsning baseret på SKATs adgang til PNR-oplysninger (”via SKAT-løsningen”).

En sådan løsning vil indebære, at der etableres særskilt hjemmel til, at SKAT kan modtage de oplysninger, som SKAT tidligere har indhentet og videregivet til PET, i de situationer, hvor SKAT ikke har nogen selvstændig interesse i at indhente oplysningerne til brug for toldkontrol, og videregive oplysninger til PET.

Hensynene til, at PET skal have adgang til sådanne oplysninger, må med henvisning til den meget alvorlige kriminalitet, som PET har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke, anses for at være mindst lige så stærke, som de hensyn, der begrundes SKATs adgang til visse af oplysningerne til brug for toldkontrol.

4.3.3. Samtidig finder regeringen, at det, for at gøre opgaven så administrativt let som muligt for såvel flyselskaberne som SKAT, er mest hensigtsmæssigt, at SKAT får en særskilt hjemmel til at få alle de data, der er nødvendige til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 – i det omfang flyselskaberne er i besiddelse af dem – og behandle og opbevare disse elektronisk.

SKAT arbejder som anført ovenfor under pkt. 4.2 på at etablere en elektronisk løsning, som flyselskaber kan overføre oplysninger til. Herfra vil SKAT kunne anvende de oplysninger, som er defineret som værende nødvendige for toldkontrollen. Denne løsning kan danne grundlag for en mere effektiv og intelligent risikoanalyse på basis af erfaringer, efterretninger og andre informationer. Dermed vil der kunne ske en bedre og mere systematisk vurdering af, hvilke passagerer der skal udvælges til egentlig toldkontrol. Toldkontrollen vil dermed blive mere effektiv.

Der bør efter regeringens opfattelse skabes mulighed for, at PET – når denne it-løsning etableres hos SKAT – får adgang til at indhente oplysninger direkte fra SKATs elektroniske løsning. Dette vil fritage SKAT for det arbejde, der er forbundet med konkret at skulle fremsøge og videregive oplysninger til PET. Samtidig vil det sikre, at PET i alle tilfælde hurtigt kan få adgang til PNR-oplysninger. En sådan adgang vil være et væsentligt skridt i forhold til at etablere et dansk PNR-system.

Ordningen bør endelig udformes, så det sikres, at oplysningerne opbevares og håndteres på en forsvarlig måde og i overensstemmelse med de almindelige regler i persondataloven, forvaltningsloven og PET-loven. Med lovforslaget indføres således en model, der bl.a. sikrer, at SKATs medarbejdere alene har adgang til de oplysninger, der er nødvendige for toldkontrollens udførelse, og at PET alene har adgang til de oplysninger, som kan betyde betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13.

4.4. Den foreslåede ordning

4.4.1. Den foreslåede ordning indebærer, at der indsættes en bestemmelse i toldloven om, at virksomheder, der driver trafik med fly (flyselskaber mv.), skal give oplysninger om passagerer og besætning mv., som virksomhederne er i besiddelse af, til told- og skatteforvaltningen til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Samtidig indsættes der i PET-loven en hjemmel til, at SKAT videregiver oplysninger om passagerer og besætning på fly til PET, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Disse ændringer af PET-loven og toldloven indebærer nærmere, at SKAT (told- og skatteforvaltningen) fra de virksomheder, som SKAT i dag får oplysninger fra til brug for toldkontrol, skal modtage oplysninger om passagerer og besætning på fly til brug for både toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. SKAT skal videregive de oplysninger til PET, som tjenesten vurderer, kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

SKAT vil således blive berettiget til at indhente oplysninger om flypassagerer og videregive oplysningerne til PET også i de situationer, hvor SKAT ikke har nogen selvstændig interesse i at indhente oplysningerne til brug for toldkontrol.

Lovforslaget vil dermed skabe grundlag for at genetablere det hidtidige samarbejde mellem SKAT og PET. Lovforslaget vil således indføre et nyt særskilt hjemmelsgrundlag, så SKAT og PET også kan samarbejde om udlevering af PNR-oplysninger til PET til brug for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Luftfartselskabernes forpligtelser til at give oplysninger til SKAT gælder efter lovforslaget udtrykkeligt kun, i det omfang luftfartselskaberne allerede som led i deres virksomhed har indsamlet disse oplysninger. Lovforslaget pålægger således ikke luftfartselskaberne at indsamle eller opbevare yderligere oplysninger fra passagererne end de oplysninger, som luftfartsselskaberne allerede indsamler til deres egen forretningsmæssige brug.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 1 (forslag til § 4, stk. 2, i PET-loven) og § 2, nr. 1 (forslag til § 17, stk. 4, i toldloven), og bemærkningerne hertil.

4.4.2. De foreslåede ændringer af toldloven omhandler nærmere, at der etableres særskilt hjemmel til, at flyselskaberne mv. skal give PNR-oplysninger (inklusiv API informationer) – i det omfang de er i besiddelse af sådanne oplysninger – til SKAT.

SKAT vil således for det første skulle modtage oplysninger om PNR-nummer, dato for reservation/udstedelse af billetten, planlagt(e) rejsedato(er), navn(e), adresse og kontaktoplysninger, oplysninger om betaling, rejserute, oplysninger om frequentflyer og lign., rejsebureau mv., rejsestatus for passagerer, delte PNR-dataelementer (f.eks. henvisninger til tidligere PNR for den rejsende), generelle bemærkninger, (eksempelvis personalets bemærkninger om mindreårige og kontaktinformationer på voksne kontaktpersoner til disse), billetnummer, dato for udstedelse af billet, sædenummer og andre pladsoplysninger, oplysninger om ”code share”, dvs. samflyvninger og lign., bagageoplysninger samt medrejsende og deres navne mv., jf. listen anført i pkt. 3.5.2.

Der er tale om de typer af oplysninger, som SKAT i dag kan indhente til brug for toldkontrol i henhold til toldlovens § 17, stk. 1, jf. nærmere herom under pkt. 3.5.2.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er nødvendigt for, at der kan ske udvælgelse af de passagerer, der skal kontrolleres i forbindelse med toldkontrol, at der kan ske indsamling af de pågældende data for alle passagerer og besætningsmedlemmer ombord på fly, der kommer til eller forlader Danmark. Kun derved kan der via risikoanalyse mv. ske en faglig målrettet udvælgelse af de passagerer, der skal kontrolleres, mens øvrige passagerer vil kunne forlade flyet uden videre forsinkelse mv.

Herudover vil SKAT for det andet skulle modtage forhåndsoplysninger om passagererne (PNR-dataelement nr. 18), de såkaldte API (Advance Passenger Information), der ikke er relevante for toldkontrollen og derfor ikke må anvendes af SKAT til udøvelse af toldkontrol eller anden kontrol i SKATs regi. Disse data er derimod af væsentlig betydning for PETs virke, og vil derfor ofte indgå som en del af de oplysninger, som PET vil bede om at få stillet til rådighed. API-oplysningerne omfatter bl.a. navn, fødselsdato, nationalitet og rejsedokumenttype og dokumentnummer.

Det foreslås således samlet, at SKAT får overført alle de 19 PNR-dataelementer, jf. nærmere herom pkt. 2.2.2. Overførslen af dataelement nr. 18 (API-oplysningerne) vil alene ske til brug for PETs opgavevaretagelse,

idet SKAT som anført ikke har behov for disse oplysninger til brug for toldkontrol.

Det foreslås i den forbindelse, at skatteministeren efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om omfanget af oplysningsforpligtelsen. Bestemmelsen indebærer bl.a., at der vil kunne fastsættes regler for, hvilke nærmere typer af oplysninger, der vil være omfattet af den foreslåede ordning. En sådan bemyndigelse vurderes hensigtsmæssig for, at det løbende kan sikres, at SKAT og PET får adgang til de typer af oplysninger, som der er behov for, men samtidig ikke får adgang til typer af oplysninger, som der ikke er behov for. Udnyttelsen af bemyndigelsen vil også kunne medvirke til at skabe yderligere klarhed om, hvilke nærmere typer af oplysninger, som der stilles til rådighed for SKAT og PET.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 2, (forslag til toldlovens § 17, stk. 6), og bemærkningerne hertil.

4.4.3. Det foreslås endvidere, at skatteministeren i en bekendtgørelse fastlægger, *hvordan* de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for SKAT, herunder fastlægger såvel formatet for afgivelsen af de ovenfor nævnte oplysninger som intervallerne for deres afgivelse.

De omhandlede oplysninger, der allerede findes elektronisk hos flyselskaberne, forudsættes i den forbindelse overført med faste intervaller til den elektroniske løsning, som SKAT er ved at etablere, jf. herom under pkt. 3.5.3 ovenfor.

SKAT vil med etableringen af en elektronisk løsning til håndtering af PNR-oplysninger kunne foretage en mere effektiv og intelligent risikoanalyse på basis af erfaringer, efterretninger og andre informationer. Dermed vil der kunne ske en bedre og mere systematisk vurdering af, hvilke passagerer der skal udvælges til egentlig toldkontrol, og hvilke passagerer der ikke skal foretages kontrol af.

Den elektroniske løsning vil kunne modtage data i de formater, der allerede anvendes af flyselskaberne. Uanset hvilket af de gængse systemer/formater det enkelte flyselskab i dag anvender, vil data således let kunne overføres til SKATs kommende it-løsning. Derved vil omkostningerne for flyselskaberne blive minimale. Via en komponent i it-løsningen skabes ensartethed i opsætning af oplysningerne, således at der kan ske søgning, risikovurdering

mv. på indhentede oplysninger inden for de lovgivningsmæssigt fastsatte rammer og regler.

Det fremgår af de internationale standarder på området, at der er flere ”modeller” for, hvor tit oplysninger overføres fra flyselskaberne til myndighedernes it-løsning. Det forudsættes i den forbindelse, at SKAT udnytter den foreslåede hjemmel til at fastsætte administrative regler sådan, at den frekvens, der skal følges, afpasses efter de behov, der er for retvisende information samtidig med, at frekvensen lægger sig op ad tilsvarende frekvenser anvendt i andre lande.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 2, (forslag til toldlovens § 17, stk. 6), og bemærkningerne hertil.

4.4.4. Indtil SKAT har etableret den elektroniske løsning, som flyselskaberne vil skulle overføre oplysningerne til, vil SKAT aftale med hver enkelt virksomhed, i hvilken form og med hvilken frekvens mv. de pågældende data skal leveres til SKAT til brug for kontrollens udøvelse og til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Som anført ovenfor under pkt. 3.5.2 får SKAT i dag de oplysninger om passagerer og besætning mv. på fly, der er nødvendige til brug for toldkontrol, på flere forskellige måder alt efter, hvad der er aftalt med flyselskaberne. I nogle tilfælde fås oplysningerne ved, at SKAT har direkte adgang til flyselskabernes database. SKAT har her adgang til alle oplysninger, men må, jf. interne arbejdsinstrukser, alene se og anvende de oplysninger, der er nødvendige for kontrollen. I andre tilfælde er der indgået aftaler med selskaberne om levering af oplysninger til SKAT manuelt på papir mv.

Det er således sigtet med lovforslaget, at flyselskaberne – indtil den elektroniske løsning er etableret – vil skulle levere de oplysninger, der er omfattet af lovforslaget, inden for rammerne af det samarbejde, som SKAT hidtil har haft med flyselskaberne om levering af oplysninger til brug for toldkontrol.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 2 (forslag til toldlovens § 17, stk. 6), og bemærkningerne hertil.

4.4.5. Det foreslås endvidere, at skatteministeren fastsætter regler om SKATs *behandling*, herunder opbevaring, af de oplysninger, der modtages.

Der vil således i bekendtgørelsesform bl.a. skulle fastsættes frister for, hvor længe oplysningerne vil kunne opbevares i den elektroniske løsning (slettefrister). Slettefristerne vil afhænge af, hvor længe det er nødvendig at opbevare oplysningerne til brug for toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Disse regler vil skulle efterleve reglerne i persondataloven og PET-loven og vil blive implementeret og kontrolleret som en fast intern kontrol. Skatteministeriet vil i dialog med Datatilsynet fastlægge de endelige slettefrister for opbevaring, sletning mv., og bekendtgørelsen herom vil først blive udstedt efter forudgående offentlig høring. Det forudsættes, at sådanne slettefrister ikke vil overstige 2 år.

Der vil desuden blive fastsat regler om adgangen for SKATs medarbejdere til de indhentede oplysninger. Disse regler vil bl.a. omfatte, at den påtænkte it-løsning alene vil kunne anvendes af et begrænset antal personer, der får særlig tilladelse hertil, at brugen af systemet vil skulle registreres (logges) mv., og at der vil skulle foretages løbende kontrol af, at der ikke foretages unødvendige opslag eller anden unødvendig brug af systemet.

4.4.6. Den foreslåede ændring af PET-loven indebærer nærmere, at SKAT videregiver oplysninger om passagerer og besætning på fly til PET, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Den foreslåede ordning vil indebære, at PET via SKAT kan indhente oplysninger efter et generelt relevanskriterium svarende til PET-lovens § 3, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenestens varetagelse af de pågældende opgaver. Det vil endvidere være PET – og ikke SKAT – der skal vurdere, om videregivelsesbetingelserne er opfyldt.

PET kan anvende adgangen til passageroplysninger mv., når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger.

Den foreslåede ordning er imidlertid ikke begrænset til sådanne tilfælde, idet inden- og udenlandske erfaringer viser, at der i forbindelse med rekruttering

og radikalisering af potentielle terrorister ofte indgår rejser til visse lande og områder – herunder til egentlige ”træningslejre”.

Ordningen giver således også PET mulighed for løbende via SKAT at følge passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante bl.a. i en terrorismæssig sammenhæng. Dette vil bl.a. styrke PETs muligheder for at identificere danskere og herboende udlændinge, som rejser til konfliktzoner for at kæmpe med terrororganisationer (foreign fighters).

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil kunne efterprøve PETs vurdering af, om oplysningerne kan have betydning for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. PET-lovens § 18.

For at sikre Tilsynet med Efterretningstjenesterne de bedste muligheder for at tilrettelægge sin kontrol med PETs anvendelse af den foreslåede lovhjemmel forudsættes det, at PET med passende mellemrum orienterer tilsynet om anvendelsen af den foreslåede bestemmelse om adgangen til PNR-oplysninger.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1 (forslag til PET-lovens § 4, stk. 2), og bemærkningerne hertil.

4.4.7. PET-lovens regler for behandling af personoplysninger vil finde anvendelse for PETs behandling af de oplysninger, som indhentes efter den foreslåede ordning.

Personoplysninger modtaget efter den foreslåede ordning kan således kun viderebehandles af PET, hvis der foreligger et samtykke, oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendige for tjenestens øvrige arbejdsopgaver, jf. PET-lovens § 7, stk. 2, nr. 1-3.

Det forudsættes, at PET – hvor der er tale om, at tjenesten i medfør af den foreslåede ordning modtager oplysninger om en række personer, som vil kunne vise sig ikke at have relevans for tjenesten – inden for en rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de oplysninger, som tjenesten har modtaget, har relevans for tjenesten, dvs. at betingelserne i PET-lovens § 7 for PETs interne behandling af oplysningerne er opfyldt. I forbindelse med denne relevansvurdering vil PET kunne sammenholde de indsamlede oplysninger

med andre oplysninger med henblik på at identificere de oplysninger, som PET i overensstemmelse med PET-lovens § 7 herefter vil kunne behandle internt.

Hvis relevansvurderingen viser, at oplysningerne ikke er relevante, skal oplysningerne vedrørende de pågældende slettes eller anonymiseres, jf. herved PET-lovens § 7, stk. 1, som bl.a. indebærer, at PET ikke må opbevare personoplysninger i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil kunne prøve PETs efterfølgende interne behandling af de indhentede oplysninger. Tilsynet kan således påse, at PETs videre interne behandling af personoplysninger, som SKAT har indhentet efter den foreslåede bestemmelse i toldlovens § 17, stk. 4, og videregivet til PET efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4, stk. 2, opfylder betingelserne i PET-lovens § 7, stk. 2, nr. 1-3.

4.4.8. Der foreslås endvidere med forslaget en bemyndigelsesbestemmelse til, at justitsministeren efter forhandling med skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for PET.

Forslaget indebærer, at der kan fastsættes regler for, hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for PET. Dette tager navnlig sigte på, at der vil kunne etableres en selvstændig adgang for PET til de oplysninger, som SKAT har modtaget i den elektroniske løsning (når den er etableret).

It-løsningen påtænkes indrettet således, at PET får adgang til de data, der er relevante for PET til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, i deres egen ”del af løsningen”, og således at disse data kun vil kunne tilgås via bruger-login og kun af medarbejdere, der som led i deres arbejde har behov for adgang hertil. It-løsningen vil endvidere blive indrettet med bruger/rollestyret, logning mv. og at det sker til en afgrænset database, hvor PETs udsøgninger og risikoprofilering mv. sker.

Det forudsættes, at Justitsministeriet drøfter regler udstedt i medfør af bemyndigelsen med Tilsynet med Efterretningstjenesterne, inden de udstedes.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1 (forslag til PET-lovens § 4, stk. 3), og bemærkningerne hertil.

4.4.9. Den foreslåede ordning indebærer, at spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget for SKAT at indhente oplysninger om passagerer og besætning mv. på fly (til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13) og at videregive disse oplysninger til PET (til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13), fremover skal bedømmes efter de foreslåede bestemmelser og de regler, der udstedes i medfør af disse bestemmelser, og ikke efter de generelle regler i persondataloven. Persondatalovens øvrige regler om f.eks. de registreredes rettigheder, behandlingssikkerhed og anmeldelse gælder dog fortsat i forhold til SKATs behandling af de pågældende oplysninger.

Lovforslaget berører i øvrigt ikke udveksling af oplysninger mellem PET og SKAT i andre sammenhænge. En sådan udveksling af oplysninger vil således fortsat skulle ske i overensstemmelse med de almindelige regler i persondataloven, PET-loven, forvaltningsloven og retsplejeloven, jf. nærmere herom under pkt. 3.1 og 3.3 ovenfor.

Ligeledes vil spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget for virksomheder, der driver trafik med fly, at videregive oplysninger om passagerer og besætning mv. på fly til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, skulle bedømmes efter den foreslåede bestemmelse i toldlovens § 17, stk. 4, og ikke efter de generelle regler i persondataloven.

De oplysninger, som med den foreslåede ordning vil skulle gives til SKAT, er alene oplysninger, som enten er nødvendige for udførelsen af toldkontrol, eller som PET vurderer kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

4.4.10. Af databeskyttelsesdirektivets (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995) artikel 3, stk. 2, følger, at direktivet bl.a. ikke gælder for behandling af personoplysninger, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den indsamling og videregivelse af oplysninger, som SKAT ifølge den foreslåede ordning skal foretage på vegne

af PET, i medfør af ovennævnte bestemmelse ikke vil være omfattet af databeskyttelsesdirektivet.

Derimod må såvel flyselskabernes videregivelse af oplysninger til SKAT som SKAT's indsamling af oplysninger fra flyselskaberne til brug for udøvelse af toldkontrol anses for omfattet af databeskyttelsesdirektivet.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede ordning efter Justitsministeriets opfattelse ligger inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet. Det henvises herved til direktivets artikel 7, litra e, hvorefter følger, at medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling af personoplysninger bl.a. må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

[...]

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

[...]

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske

velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Offentlige myndigheders opbevaring af data, der har forbindelse til enkeltpersoners privatliv, er omfattet af retten til respekt for privatliv, jf. bl.a. Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987 (præmis 48).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt, at begrebet privatliv ikke skal fortolkes indskrænkende, idet en bred fortolkning er bedst stemmende med artikel 1 og 2 i Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med databehandling af personoplysninger, der omfatter enhver information med forbindelse til et identificeret eller identificerbart individ, jf. bl.a. Amann mod Schweiz, dom af 16. februar 2000 (præmis 65).

Selv offentligt tilgængelige oplysninger om en person kan være omfattet af retten til privatliv, når sådanne indsamles og opbevares systematisk i offentlige myndigheders registre. Dette er navnlig tilfældet, når der er tale om oplysninger, der vedrører forhold, som ligger langt tilbage i tiden, jf. bl.a. Rotaru mod Rumænien, dom af 4. maj 2000 (præmis 43-44).

Det følger endvidere af artikel 51, stk. 1, i EU's Charter om grundlæggende rettigheder (Charteret), at bestemmelserne heri også finder anvendelse på medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. Formuleringen "kun når de gennemfører EU-retten" betyder, at Charteret kun finder anvendelse på nationale regler, der falder inden for EU-rettens saglige anvendelsesområde. Den forklarende rapport til Charteret angiver således, at det følger utvetydigt af EU-Domstolens praksis, at forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt inden for rammerne af EU, kun påhviler medlemsstaterne, når de handler inden for rammerne af EU-retten, jf. f.eks. sag 5/88, Wachauf.

Efter Justitsministeriets opfattelse falder lovforslaget inden for EU-rettens saglige anvendelsesområde, idet det bl.a. giver PET adgang til oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på fly til og fra Danmark og dermed dermed regulering af forhold for den fri udveksling af tjenesteydelser, jf. EUF-Traktatens artikel 56. Charteret finder derfor anvendelse i forhold til lovforslaget.

Af Charterets artikel 7 følger det, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Den forklarende

rapport til Charteret angiver, at de rettigheder, der sikres ved artikel 7, svarer til dem, der er sikret ved EMRK artikel 8. For at tage hensyn til den tekniske udvikling er korrespondance dog ændret til ”kommunikation”.

Det følger endvidere af den forklarende rapport, at retten efter Charterets artikel 7 har samme betydning og omfang som den tilsvarende ret i EMRK, jf. også Charterets artikel 52, stk. 3. Heraf følger det samtidig, at de begrænsninger, der lovligt kan foretages i rettighederne efter Charterets artikel 7, er de samme, som dem, der accepteres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

Charterets artikel 8 indeholder en beskyttelse af personoplysninger. Det følger af artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende. Af artikel 8, stk. 2, følger det, at disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag, og at enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf. Artikel 8, stk. 3, fastslår, at overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

I den forklarende rapport til Charterets artikel 8 anføres det bl.a., at bestemmelsen er baseret på artikel 16 i EUF-Traktaten, artikel 39 i EU-Traktaten og Rådets direktiv 95/46/EF (persondatadirektivet) samt på EMRK artikel 8 og Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med databehandling af personoplysninger.

Ved dom af 8. april 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd., foretog EU-Domstolen en samlet vurdering af, om det indgreb i EU-borgernes rettigheder efter Charterets artikel 7 og 8, som Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF (logningsdirektivet) indebar, var begrænset til det strengt nødvendige. Domstolen fandt – med henvisning til samtlige i dommen angivne betragtninger – at EU-lovgiver ved ikke at have fastsat klare og præcise regler for medlemsstaterne havde overskredet de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver, henset til Charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1, jf. dommens præmis 65 og 69.

Med lovforslaget lægges der op til, at PET via SKAT vil kunne få adgang til de oplysninger, som flyselskaber registrerer om passagerer og

besætningsmedlemmer i forbindelse med rejser til og fra Danmark (PNR-oplysninger). PET vil – hvis oplysningerne findes – kunne få adgang til oplysninger så som navn, køn, fødedato, nationalitet, pasnummer, pasudstedelsesland og udløbsdato af passet, booking- og reservationsnummer, reservations- og udstedelsesdato, rejsebureau, rejsedato, rejseplan, herunder forudgående og efterfølgende flyvninger (connecting flights), tidligere reservationer, eventuelle oplysninger om medrejsende, kontaktoplysninger, oplysninger om betaling, pladsnummer, bagage, kreditkort mv.

Den foreslåede adgang til videregivelse af oplysninger fra SKAT til PET vil efter Justitsministeriets opfattelse udgøre et indgreb i retten til privatliv efter EMRK artikel 8 og Charterets artikel 7. Et sådant indgreb skal kunne retfærdiggøres efter EMRK artikel 8, stk. 2, og Charterets artikel 52, stk. 1, hvilket indebærer, at det skal være foreskrevet ved lov, at det skal varetage et eller flere anerkendelsesværdige formål, og at det skal være nødvendigt i et demokratisk samfund for at opnå det eller de omhandlede formål.

Den foreslåede adgang til videregivelse af oplysninger fra SKAT til PET sker af hensyn til PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, hvor det bl.a. er af afgørende betydning, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger fra flyselskaberne om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til eller fra Danmark. Videregivelsen vil således ske af hensyn til den nationale sikkerhed og offentlige tryghed, jf. EMRK artikel 8, stk. 2, og Charterets artikel 52, stk. 1.

Videregivelsen må endvidere – på baggrund af det under pkt. 4.1 anførte – efter Justitsministeriets opfattelse anses for nødvendigt i et demokratisk samfund for at forfølge de angivne hensyn. Heri ligger, at videregivelsen skal opfylde proportionalitetsprincippet, således som fortolket af EU-Domstolen i den ovenfor anførte dom i Digital Rights-sagen.

I den forbindelse skal det for det første bemærkes, at videregivelsen af de pågældende oplysninger til PET er begrænset til forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og således er ”strengt begrænset til forebyggelse og afsløring af præcist afgrænsede strafbare handlinger eller strafferetlig forfølgning vedrørende sådanne”, jf. præmis 61 i dommen i Digital Rights-sagen.

For det andet har de oplysninger, som efter lovforslaget vil skulle

videregives fra SKAT til PET, efter Justitsministeriets opfattelse en helt anden karakter end de trafikdata vedrørende brug af fastnettelefoni, mobiltelefoni, internetadgang, e-mail og telefoni via internettet, der blev logget i henhold til logningsdirektivet, og som omfattede alle abonnenter og registrerede brugere og dermed praktisk talt hele den europæiske befolkning. I Digital Rights-sagen fandt EU-Domstolen, at lagringen af de pågældende trafikdata var ”meget vidtrækkende og må anses for at være af særligt alvorlig karakter”, og at lagringen var ”egnet til at skabe en følelse hos de berørte personer af, at deres privatliv er genstand for konstant overvågning”, jf. dommens præmis 37. Indholdet af kommunikationen imellem de pågældende blev dog ikke logget. I modsætning hertil står, at de oplysninger, som efter lovforslaget vil skulle videregives fra SKAT til PET, i vidt omfang er de samme, som passagerer og besætningsmedlemmer i forvejen skal aflevere i forbindelse med en grænsepassage. De pågældende oplysninger svarer således i vidt omfang til dem, som flyselskaberne allerede i dag har pligt til at videregive til SKAT til brug for toldkontrol. Da passagerer ved bestilling og køb af flybilletter i almindelighed må være klar over, at sådanne oplysninger efterfølgende vil blive videregivet til SKAT med henblik på toldkontrol, er der efter Justitsministeriets opfattelse tale om et meget begrænset indgreb i rettighederne efter Charterets artikel 7 og 8 samt EMRK artikel 8.

For det tredje omfatter lovforslaget en mere begrænset personkreds, end der var tale om i ovennævnte dom vedrørende logningsdirektivet. Med lovforslaget omfattes således alene de oplysninger, som flyselskaber registrerer om passagerer og besætningsmedlemmer i forbindelse med rejser til og fra Danmark, hvorimod der i dommen i Digital Rights-sagen som nævnt var tale om registrering af oplysninger om tele- og internettrafik, som stort set omfattede hele den europæiske befolkning.

Ved vurderingen af, om proportionalitetsprincippet er opfyldt, tillægger Justitsministeriet det for det fjerde betydelig vægt, at det i lovforslagets pkt. 4.4.5 er forudsat, at skatteministeren ved en bekendtgørelse vil fastsætte en frist for opbevaring af de pågældende oplysninger, der ikke vil overstige 2 år, og som således må anses for ikke at være længere end nødvendigt for at varetage hensynet til den nationale sikkerhed og offentlige tryk, jf. EMRK artikel 8, stk. 2.

Der vil således i bekendtgørelsesform bl.a. skulle fastsættes slettefrister for, hvor længe oplysningerne vil kunne opbevares i den elektroniske løsning. Slettefristerne vil afhænge af, hvor længe det er nødvendigt at

opbevare oplysningerne til brug for toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Disse regler vil skulle efterleve reglerne i persondataloven og PET-loven og vil blive implementeret og kontrolleret som en fast intern kontrol. Skatteministeriet vil i dialog med Datatilsynet fastlægge de endelige slettefrister for opbevaring, sletning mv., og bekendtgørelsen herom vil først blive udstedt efter forudgående offentlig høring.

Der vil desuden blive fastsat regler om adgangen for SKATs medarbejdere til de indhentede oplysninger, således at den påtænkte it-løsning alene vil kunne anvendes af et begrænset antal personer, der får særlig tilladelse hertil, at brugen af systemet vil skulle registreres (logges) mv., og at der vil skulle foretages løbende kontrol af, at der ikke foretages unødvendige opslag eller anden unødvendig brug af systemet. Det tilføjes, at PET's indhentning og behandling af de pågældende personoplysninger vil være underlagt Tilsynet med Efterretningstjenesterne, jf. kapitel 9 i PET-loven.

10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

[...]

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/min dre udgifter	Negative konsekvenser/merud gifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[...]	[...]
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[...]	[...]
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet mv.	[...]	[...]
Administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	[...]	[...]
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Der henvises til punkt 9	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede ændring indebærer, at der indsættes et nyt stk. 2 og 3 i PET-lovens § 4, som bl.a. indebærer, at SKAT får hjemmel til at stille oplysninger om passagerer og besætning på fly til rådighed for PET.

Det foreslåede *stk. 2* indebærer nærmere, at told- og skatteforvaltningen (SKAT) skal videregive oplysninger om passagerer og besætning på fly til PET, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

I overensstemmelse med de almindelige regler for videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder vil oplysningerne kunne videregives uden retskendelse. Oplysningerne vil endvidere kunne videregives uden samtykke fra de personer, som oplysningerne vedrører.

De oplysninger om passagerer og besætning, som PET via SKAT vil kunne få adgang til, er de typer af oplysninger, som SKAT indhenter fra flyselskaberne efter den foreslåede bestemmelse i toldlovens § 17, stk. 4 (jf. lovforslagets § 2, nr. 1). PET vil således få adgang til de 19 typer PNR-oplysninger, der er oplistet i pkt. 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

PET vil kun kunne få oplysninger, som kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Med PETs opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 sigtes til PET-lovens § 1, stk. 1, nr. 1 (som ikke foreslås ændret), hvorefter PET har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13, herunder

terrorisme, ekstremisme, spionage, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben mv. PET kan således anvende den foreslåede adgang til at indhente oplysninger til brug for tjenestens opgaver med at forebygge, efterforske og modvirke handlinger og foretagender, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund, for rigets selvstændighed og sikkerhed samt for den lovlige samfundsorden.

Det vil alene være i forhold til PETs opgaver på dette område, at den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4, stk. 2, vil kunne anvendes. Udveksling af oplysninger i andre sammenhænge vil derimod fortsat skulle ske i overensstemmelse med de almindelige regler i persondataloven, forvaltningsloven, PET-loven og retsplejeloven, jf. nærmere herom pkt. 3.1-3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at oplysningerne vil kunne indhentes af PET efter et generelt relevanskriterium svarende til PET-lovens § 3 (som ikke foreslås ændret), dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenestens varetagelse af de pågældende opgaver. Det vil endvidere være PET – og ikke SKAT – der skal vurdere, om betingelserne er opfyldt.

PET kan således anvende adgangen til passageroplysninger, når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger.

Den foreslåede bestemmelse giver også PET mulighed for via SKAT at have adgang til passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante i en terrormæssig sammenhæng.

PET kan dog i medfør af den foreslåede bestemmelse også anmode om løbende at modtage oplysninger – f.eks. i en situation, hvor PET overvåger en person og i den forbindelse har behov for løbende oplysninger med henblik på nærmere at fastlægge vedkommendes opholdssted, aktiviteter, kontakter mv. samt ændringer heri.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil kunne efterprøve PETs vurdering af, om oplysningerne kan have betydning for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. PET-lovens § 18 (som ikke foreslås ændret). Det forudsættes i den forbindelse, at PET med passende mellemrum orienterer Tilsynet med Efterretningstjenesterne om anvendelsen af bestemmelsen.

PET-lovens regler for behandling af personoplysninger vil finde anvendelse for PETs behandling af de oplysninger, som indhentes efter den foreslåede ordning.

Om samspillet mellem den foreslåede ordning og PET-lovens regler for behandling af personoplysninger gælder således følgende:

Den foreslåede ændring indebærer, at PET efter kriterier, der svarer til PET-lovens § 3 via SKAT kan modtage oplysninger om flypassagerer. Ud over de tilfælde, hvor der er konkret anledning til indhentning af sådanne oplysninger, vil PET også løbende kunne følge passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante i en terrormæssig sammenhæng.

PETs interne behandling af personoplysninger, som PET har modtaget efter den foreslåede bestemmelse, skal bl.a. opfylde betingelserne i PET-lovens § 7, stk. 2, nr. 1-3 (som ikke foreslås ændret). Personoplysninger modtaget efter den foreslåede bestemmelse kan således kun behandles af PET, hvis der foreligger et samtykke, hvis oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13, eller hvis oplysningerne er nødvendige for tjenestens øvrige arbejdsopgaver.

Det forudsættes, at PET – hvor der er tale om, at tjenesten i medfør af den foreslåede ordning modtager oplysninger om en række personer, som vil kunne vise sig ikke at have relevans for tjenesten – inden for en rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de oplysninger, som tjenesten har modtaget, har relevans for tjenesten, dvs. at betingelserne i PET-lovens § 7 for PETs interne behandling af oplysningerne er opfyldt. I forbindelse med denne relevansvurdering vil PET kunne sammenholde de indsamlede oplysninger med andre oplysninger med henblik på at identificere de oplysninger, som PET i overensstemmelsen med PET-lovens § 7 herefter vil kunne behandle internt.

Hvis relevansvurderingen viser, at oplysningerne ikke er relevante, skal oplysningerne vedrørende de pågældende slettes eller anonymiseres, jf. herved PET-lovens § 7, stk. 1, som bl.a. indebærer, at PET ikke må opbevare personoplysninger i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil kunne prøve PETs efterfølgende interne behandling af de indhentede oplysninger. Tilsynet kan således påse, at PETs videre interne behandling af personoplysninger, som SKAT har indhentet og videregivet til PET efter den foreslåede bestemmelse, opfylder betingelserne i PET-lovens § 7, stk. 2, nr. 1-3.

Oplysninger modtaget i medfør af den foreslåede bestemmelse vil endvidere være omfattet af den indirekte indsigtsordning, der er etableret med PET-lovens § 13 (som ikke foreslås ændret). Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal således efter anmodning fra en borger undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende, herunder om PET uberettiget har indhentet og efterfølgende behandlet oplysninger indhentet i medfør af den foreslåede bestemmelse. Tilsynet vil således være borgerens garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren. Som led i denne indsigtsordning kan tilsynet bl.a. pålægge PET at slette oplysninger, som PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse behandler med urette.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.4.6 og 4.4.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås i stk. 3, at justitsministeren efter forhandling med skatteministeren kan fastsætte regler om, hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for PET.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der kan fastsættes regler for, hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for PET. Der vil i den forbindelse kunne fastsættes regler om terminaladgang (onlineadgang) for PET til de it-systemer, hvor SKAT lagrer oplysninger modtaget fra flyselskaberne mv. i henhold til toldloven.

Bestemmelsen tager navnlig sigte på – når SKAT etablerer en it-løsning – at der vil kunne etableres en selvstændig adgang for PET til de oplysninger, som SKAT har modtaget til it-løsningen. Hvis der måtte være typer af oplysninger i SKATs it-løsning, som PET generelt ikke har behov for at kunne indhente, vil der i medfør af bestemmelsen kunne fastsættes regler om, at PETs adgang til sådanne typer af oplysninger afskæres, f.eks. ved at indlægge filtre i PETs adgang til IT-systemerne.

It-løsningen vil skulle indrettes således, at PET fra it-løsningen får adgang til de relevante data i tjenestens egen ”del af løsningen”, og således at disse data kan tilgås på en sikkerhedsmæssig forsvarlig vis (via bruger login, der er

bruger/rollestyret, logning mv.), og at det sker til en afgrænset database, hvor den pågældende myndigheds udsøgninger og risikoprofilering mv. sker.

PETs søgning efter oplysninger i de it-løsninger, som tjenesten i henhold til bemyndigelserne vil kunne få adgang til, vil være begrænset til tilfælde, hvor de oplysninger, som der søges efter, kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. I øvrigt gælder de almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning og proportionalitet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.4.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at virksomheder, der driver trafik med fly, har pligt til at give oplysninger om passagerer og besætning mv., som virksomhederne er af besiddelse af, til told- og skatteforvaltningen til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

De oplysninger, der for det første er omfattet af den foreslåede bestemmelse, er de såkaldte PNR-oplysninger, som bl.a. flyselskaber registrerer om passagerer og besætningsmedlemmer i forbindelse med rejser til og fra Danmark. Det vil sige oplysninger om PNR-nummer, dato for reservation/udstedelse af billetten, planlagt(e) rejsedato(er), navn(e), adresse – og kontaktoplysninger, oplysninger omkring betaling, rejserute, oplysninger om frequentflyer og lign., rejsebureau mv., rejsestatus for passagerer, delte PNR-dataelementer (f.eks. henvisninger til tidligere PNR for den rejsende), generelle bemærkninger – personales bemærkninger – f.eks. om mindreårige og kontaktinformationer på voksne kontaktpersoner til disse), billetnummer, dato for udstedelse, sædenummer og andre pladsoplysninger, oplysninger om ”code share” – dvs. samflyvninger og lign., bagageoplysninger samt medrejsende og deres navne mv.

Der er tale om de typer af oplysninger, som SKAT i dag kan indhente til brug for toldkontrol i henhold til toldlovens § 17, stk. 1 (som ikke foreslås ændret), jf. nærmere herom pkt. 3.5.2 ovenfor.

Herudover vil SKAT for det andet skulle modtage forhåndsoplysninger om passagererne, de såkaldte API (Advance Passenger Information), der ikke er relevante for toldkontrollen og derfor ikke må anvendes af SKAT til udøvelse af toldkontrol eller anden kontrol i SKATs regi. Disse data er derimod af væsentlig betydning for PETs virke, og vil derfor ofte indgå som en del af de oplysninger, som PET vil bede om at få stillet til rådighed. API-oplysningerne omfatter bl.a. navn, fødselsdato, nationalitet og rejsedokumenttype og dokumentnummer.

Det foreslås således samlet, at SKAT får overført alle de 19 PNR-dataelementer, jf. nærmere herom pkt. 2.2.2. Overførslen af dataelement nr. 18 (API-oplysningerne) vil alene ske til brug for PETs opgavevaretagelse, idet SKAT som anført ikke har behov for disse oplysninger til brug for toldkontrol.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at luftfartsselskaberne har pligt til at afgive PNR (inklusive API-oplysninger) til SKAT. Virksomhederne har dog ikke pligt til at give oplysninger, som de ikke er i besiddelse af på de tidspunkter, hvor oplysningerne skal gives til SKAT. Tidspunkterne for, hvornår oplysningerne skal gives (intervallerne), vil blive udmøntet i en bekendtgørelse, der udstedes i medfør af toldlovens § 17, stk. 6 (jf. lovforslagets § 2, nr. 2), og vil lægge sig tæt op af eksisterende internationale standarder, aftalt mellem ICAO/IATA og WCO mv.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Det foreslås, at skatteministeren efter forhandling med justitsministeren fastsætter nærmere regler om omfanget af oplysningsforpligtelsen i henhold til forslaget til nyt stk. 4 (jf. lovforslagets § 2, nr. 1), og hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for told- og skatteforvaltningen, herunder med hvilke intervaller oplysningerne skal meddeles og om told- og skatteforvaltningens behandling af de oplysninger, der modtages.

Den foreslåede bestemmelse indebærer bl.a., at skatteministeren i samarbejde med justitsministeren i en bekendtgørelse vil fastsætte regler om, hvilke typer af oplysninger flyselskaber har pligt til at give om deres passagerer og besætning.

Der vil endvidere blive fastsat nærmere regler om, hvordan flyselskaberne skal give de omhandlede oplysninger til SKAT, og med hvilke tidsmæssige intervaller pligten til at afgive oplysningerne indtræder. Bestemmelsen indebærer, at det i en bekendtgørelse fastsættes nærmere, hvordan og hvornår oplysningerne skal stilles til rådighed for SKAT.

Udmøntningen af bemyndigelsen vil skulle ske inden for de rammer for den foreslåede ordning, der er beskrevet i pkt. 4.4.2 og 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

SKAT er i gang med at etablere en it-løsning til håndtering af de PNR-oplysninger, som flyselskaberne skal overføre. Det er hensigten, at håndtering af oplysningerne skal ske digitalt. Indtil denne it-løsning er etableret, vil skatteministeren på grundlag af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse også have mulighed for at fastsætte nærmere regler om, hvordan overførslen af data skal ske, således at det foreslåede stk. 6 kan håndteres i praksis uden en it-løsning. Der henvises herom til pkt. 4.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der vil endvidere efter den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse kunne fastsættes regler om SKATs behandling af de oplysninger, der modtages.

Persondatalovens almindelige regler for behandling af personoplysninger vil finde anvendelse for SKATs behandling af de indhentede oplysninger, jf. nærmere herom pkt. 4.4.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det betyder, at oplysningerne skal behandles i overensstemmelse med grundprincipperne i persondatalovens § 5. Bestemmelsen indebærer bl.a., at oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i længere tid end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Det betyder endvidere, at de indsamlede oplysninger er omfattet af visse rettigheder for de registrerede, herunder indsigtret, jf. persondatalovens §§ 31-34, ret til indsigtelse, jf. § 35, og ret til, at den dataansvarlige skal berigtige, slette eller blokere oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende eller på lignende måde er behandlet i strid med loven, jf. § 37.

Datatilsynet, som er tilsynsmyndighed, påser af egen drift eller efter klage fra en registreret, at behandlingen finder sted i overensstemmelse med persondataloven og regler udstedt i medfør af persondataloven, jf. §§ 55 og 58.

Bemyndigelsen vil kunne udnyttes til, inden for de anførte persondataretlige rammer, at fastsætte nærmere regler for behandling af personoplysninger, herunder om tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, sletning, og om SKATs interne kontrol med behandling og opbevaring af personoplysninger.

Der vil således skulle fastsættes frister for, hvor længe oplysningerne vil kunne opbevares i den elektroniske løsning (slettefrister). Slettefristerne vil afhænge af, hvor længe det er nødvendigt at opbevare oplysningerne til brug for toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Disse regler vil efterleve reglerne i persondataloven og PET-loven og vil blive implementeret og kontrolleret som en fast intern kontrol. Det forudsættes, at sådanne slettefrister ikke vil overstige 2 år.

Der vil desuden blive fastsat regler om adgangen for SKATs medarbejdere til de indhentede. Disse regler vil bl.a. omfatte, at den påtænkte it-løsning alene vil kunne anvendes af et begrænset antal personer, der får særlig tilladelse hertil, at brugen af systemet vil skulle registreres (logges) mv., og at der vil skulle foretages løbende kontrol af, at der ikke foretages unødvendige opslag eller anden unødvendig af brug af systemet.

Efter persondatalovens § 57 gælder, at der i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende generelle retsfor skrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af oplysninger, skal indhentes en udtalelse fra Datatilsynet. De nærmere regler om behandling af personoplysninger, som vil blive fastsat, vil således blive sendt i høring hos Datatilsynet inden udstedelsen heraf.

Til nr. 3

I toldlovens § 79, nr. 1 og 2, er der fastsat bødestraf for forsætligt eller groft uagtsom overtrædelse af toldlovens § 17, stk. 1, der omhandler virksomheders pligt til at afgive oplysninger til SKAT.

Da der foreslås indsat en ny pligt for virksomhederne til at afgive PNR-oplysninger, jf. forslaget til toldlovens § 17, stk. 4 (lovforslagets § 2, nr. 1), bør der gælde de samme strafbestemmelser, som i dag gælder for virksomheder, jf. § 17, stk. 1, hvis de ikke afgiver de pligtige oplysninger. Det foreslås derfor, at toldlovens § 79, nr. 1 og 2, også skal gælde for overtrædelse af den foreslåede nye bestemmelse i § 17, stk. 4.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens ikrafttræden. Det foreslås, at loven træder i kraft den [...].

Til § 4

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, foretages følgende ændring:

§ 4.

...

1. I § 4 indsættes som stk. 2 og 3:
»Stk. 2. Told- og skatteforvaltningen skal videregive oplysninger om passagerer og besætning på fly videregive oplysningerne til Politiets Efterretningstjeneste, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.
Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med skatteministeren fastsætte nærmere regler om, hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for Politiets Efterretningstjeneste.«

§ 2

I toldloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 867 af 13. september 2005, som ændret senest ved § 8 i lov nr. 1637 af 26. december 2013, foretages følgende ændringer:

§ 17

...

Stk. 4. Skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilke oplysninger, der er nødvendige i henhold til stk. 1.

1. I § 17 indsættes som nyt stk. 4,:

»Stk. 4. Virksomheder, der driver trafik med fly, har pligt til at give oplysninger om passagerer og besætning, som virksomhederne er i besiddelse af, til told- og skatteforvaltningen til brug for udøvelse af toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

2. I § 17 indsættes som nyt *stk. 6*:

Stk. 6. Skatteministeren fastsætter efter forhandling med justitsministeren nærmere regler om omfanget af oplysningsforpligtelsen i henhold til stk. 4, og hvordan de omhandlede oplysninger stilles til rådighed for told- og skatteforvaltningen, herunder med hvilke intervaller oplysningerne skal meddeles, og om told- og skatteforvaltningens behandling af de oplysninger, der modtages.«

§ 79 Med bøde straffes den, der forsætligt eller groft uagtsomt:

1) Undlader at give oplysninger, som told- og skatteforvaltningen kan afkræve den pågældende efter § 17, stk. 1, § 27, stk. 1, og § 62, stk. 1.

2) Undlader at efterkomme et i medfør af § 15, stk. 2, § 17, stk. 1, § 19, stk. 4, § 20, stk. 1-3, eller § 27, stk. 1, meddelt påbud.

...

3. I § 79, nr. 1 og 2, ændres:

»§ 17, stk. 1» til: »§ 17, stk. 1 og 4».

§ 3

Loven træder i kraft den [...].

§ 4

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland

Stk. 2. Lovens § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.