
FOLKETINGET



Europaudvalget, Retsudvalget og Transport- og Bygningsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 24. november 2015

Passagerlisteoplysninger - PNR

Som led i den forstærkede indsats i bekæmpelsen af terrorisme er registreringen af flypassageroplysninger kommet i fokus. Historisk set har flyselskaberne haft interesse i at samle disse oplysninger til brug ved check-in, og for at bevare overblik over, hvilke passagerer der reelt er ombord på de enkelte afgang. Med forslaget forpligtes flyselskaberne til at videregive disse PNR-oplysninger til en særlig PNR-myndighed. Den generelle registrering af alle passager, der køber flybilletter og går ombord på de enkelte flyafgange, skal øge politi- og anklagemyndigheders mulighed for at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.

Baggrund

Systematisk indsamling af passagerlisteoplysninger har fundet sted længe, men er med digitaliseringen af bestilling og køb af billetter blev gjort nemmere. Det har medvirket til en overskuelig adgang til at sammenstille oplysninger om passagerens køb af billetter med deres egentlig rejse på den specifikke flyafgang. I de tragiske situationer, hvor fly er forulykket, har man med passagerlisterne i hånden kunne identificere passagerer og personale ombord på flyet.

Med det nye forslag ønskes en standardiseret og harmoniseret indsamlingen og videregivelse af PNR-oplysninger i EU. Forslaget er at der udpeges en national PNR-ansvarlig myndighed, der behandler alle PNR oplysninger med det primære formål at kunne identificere og gribe ind overfor terrormistænkte og grove forbrydelser.

Ifølge Direktivet har Storbritannien allerede et PNR-system, mens Frankrig, Belgien og Sverige og Nederlandene enten har eller er ved at etablere nationale PNR systemer.

Danmark har arbejdet på etableringen af et dansk system, men forskellige tekniske overvejelser gør at forslaget endnu ikke er færdiggjort.

Det oprindelige forslag omhandler indsamlingen af PNR-oplysninger ved flyafgange til og fra tredjelande, men i forslaget åbnes der op for at indsamlingen af PNR-oplysninger på nationalt niveau også kan omfatte flyafgang internt mellem EU-landene.

EU har allerede indgået PNR-aftaler med USA, Canada, Australien og har senest indledt forhandlinger med Mexico om en tilsvarende aftale, hvilket ikke har gjort ønsket om en europæisk PNR-aftale mindre aktuel.

Europaparlamentet bad i november 2014 EU-domstolen vurdere om PNR-aftalen med Canada respekterer Charteret for Grundlæggende rettigheder og afventer fortsat svar.

Forslaget er ikke med på listen over de 22 forslag, som Danmark tiltræder, ved et ja ved folkeafstemningen 3. december. Men forslaget som fortsat er til forhandling, er et af to forslag (EUROPOL er det andet), et flertal bestående af Venstre, Det konservative folkeparti, Socialdemokraterne, Radikale Venstre og SF ved et ja, ønsker at tiltræde.

Ved et nej ved folkeafstemningen, vil Danmark ikke været omfattet af direktivet, og forslaget vil ikke være bindende eller finde anvendelse i Danmark.

Hvad er nyt?

Flyselskaberne forpligtes til systematisk at videresende PNR-oplysninger 24-48 timer før flyafgang. Derefter sendes en bekræftende liste, når flyets døre er lukket, og det med sikkerhed kan bekræftes, hvilke passagerer der er ombord på det enkelte fly.

Hvert land forpligtes til at etablere et nationalt PNR-kontor, bestående af personer ansvarlige for at modtage, lagre, analysere og behandle PNR-oplysninger. PNR-kontoret modtager PNR-oplysningerne via et såkaldt "push-system". Et sådant system sender automatisk oplysningerne fra flyselskabernes reservationssystem, for hvert enkelt fly afgang i mellem EU og tredjelan-

de. Alternativt taler man om "pull-systemer" hvor myndighederne selv skal trække oplysninger ud af en database.

PNR-kontoret får ansvar for at lagre og behandle oplysningerne fra listerne, med det specifikke formål at videregive oplysningerne til politiet, der beslutter om oplysningerne danner grundlag for at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge mistænkte for terrorhandlinger og grov kriminalitet.

PNR-kontoret får også ansvar for udveksling af PNR-oplysninger med de andre EU-landes PNR-kontorer. En række bestemmelser fastsætter hvordan, og under hvilke situationer udveksling af PNR-data kan og skal finde sted.

Udveksling finder sted, på forespørgsel fra et andet lands PNR-kontor, ved begrundet mistanke fra politi- og anklagemyndigheder. De kompetente PNR-myndigheder foretager ingen afgørelse, og kan således ikke selvstændigt agere, men henviser eventuel mistanke til politi- og anklagemyndigheder.

PNR-listens indhold findes i bilag til forslaget¹ og omfatter 19 oplysninger, som indsamles ved køb af en flybillet. De inkluderer bl.a. passagerens navn, destination, betalingsmiddel, adresse og fuldstændig rejs rute. De forbrydelser, som PNR-oplysningerne undersøges i forhold til, er identiske med de 32 forbrydelser der ikke kræver dobbelt strafbarhed i forbindelse med udlevering gennem den europæiske arrestordre², og der er altså tale om terrorisme, og andre typer af grov kriminalitet.

Forslaget er omfattet af regler om databeskyttelse, som fremgår af Rådets Rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i kriminalsager, der er under revision.³

Hvilke elementer af forslaget har skabt debat?

Selvom der blandt EU's Justits- og Indenrigsministre er generel forståelse for og ønske om at politiet får mulighed for at overvåge terrorister og kriminelles adfærd, er der samtidig, ikke mindst blandt Europaparlamentarikerne, en be-

¹ Forslag til direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forbygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet
[http://www.eu.dk/samling/20111/kommissionsforslag/KOM\(2011\)0032/forslag/780750/1450163.pdf](http://www.eu.dk/samling/20111/kommissionsforslag/KOM(2011)0032/forslag/780750/1450163.pdf)

² Den europæiske arrestordre, art 2,
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0001.02/DOC_1&format=PDF

³Rådets Rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0977&from=DA>

kymring for at indsamling og opbevaring af oplysninger fra alle flypassagerer der rejser til og fra EU bliver for omfattende. I forslaget er indbygget et krav om *proportionalitet* i forhold til at det er persondata der indsamles – således er der specifikt forbud mod at PNR-oplysninger må indeholde referencer til race eller etnisk oprindelse, religiøs eller filosofisk overbevisning, medlemskab af fagforening, eller personlig sundhed eller seksuel orientering.

Et andet element som har været fremhævet i debatten, bl.a. i Europarlamentets Borgerrettighedsudvalg, er at der i dag er et åbenlyst problem med *manglende udveksling af data* mellem de enkelte EU-medlemslandes politimyndigheder og efterretningstjenester. Således har EP fremhævet risikoen for at der skabes 28 ”søjler af indsamlet data” som ikke deles med de andre lande.

Ændringsforslag fra Europaparlamentet har fokuseret på at få skabt et enklere system for udveksling af data, men også på at udvekslingen skal finde sted direkte mellem de nationale PNR-kontorer.

Her overfor står overvejelser i Rådet om at Europol, bør være den myndighed der, foruden nationalt politi, der har adgang til PNR-oplysninger. Europol har i forvejen opbygget kompetence på området for terrorbekæmpelse og grov kriminalitet, og har allerede den teknologiske kapacitet, i SIENA, som er en sikker database for udveksling af data, hvortil over 570 myndigheder, og 4700 politibrugere har adgang.

Databeskyttelse udgør et tredje element af forslaget som har været kontroversielt. Da det første PNR rammeafgørelse blev fremsat af Kommissionen i 2007, var særlig længden af tid, oplysningerne kunne opbevares, så lang, at både nationale menneskerettighedsorganisationer, databeskyttelsesmyndigheder og jurister rejste tvivl om det lovlige i den lange tilbageholdelsesperiode. Efter lange overvejelser frem og tilbage endte direktivet med at blive forældet, da Lissabon traktaten trådte i kraft, og ændre proceduren og retsgrundlaget for forslaget.

Efter en lang fase, hvor Kommissionen havde det oprindelige PNR-forslag i høring, fremsatte Kommissionen 2011 det nærværende direktiv om anvendelse af personliste oplysninger. Her er blandt andet hensynet til nødvendigheden og proportionaliteten i forslagets elementer om lagring af PNR-data, blevet gjort tydeligere, og der er sket en yderligere præcisering af forslagets databeskyttelseselementer.

Referencen til den eksisterende rammeafgørelse om databeskyttelse er fortsat relevant, men i den ”databeskyttelsesreform” som i øjeblikket også forhandles, vil rammeafgørelsen om databeskyttelse blive erstattet af et direktiv,

⁴ der skal styrke databeskyttelsen, ved udveksling af persondata for politi- og anklagemyndigheder.

Igangværende forhandlinger

Forhandlingerne om direktivet har været vanskelige, men efter hændelserne i Paris og København i januar 2015, og igen senest i Paris i november, har de forhandlende parter nået hinanden.

De sidste udestående emner, som fortsat forhandles i detaljen er:

- Listen over forbrydelser, og brugen af screening af passagerer, gør at der stadig er forhandlinger om en præcisering af hvilke forbrydelser der skal legitimere brugen af PNR-oplysninger, og den oprindelige liste af 32 grove forbrydelser forsøges reduceret.
- Rådet har insisteret på at direktivet også skal omfatte intra-europæiske flyafgange – modstanden i EP er indtil videre blevet fastholdt, så parterne står overfor hinanden.
- Data lagring – det oprindeligt foreslåede 30 dages umaskeret⁵ lagring, og derefter 5 års maskeret lagring - forhandlingerne er fortsat ikke på plads.
- EP har presset hårdt på for en styrkelse af databeskyttelsesreglerne, og er dermed gået videre end Rådets ønske om en generel reference til Rådets Rammeafgørelse. Her ser det ud til at Rådet er villige til at imødegå EP's krav.⁶

Med venlig hilsen

Christine Sidenius (3356)

⁴ Databeskyttelse vedrørende behandling af persondata for politi- og anklagemyndigheder
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0010&from=DA>

⁵ Ved lagring af data skelner man mellem data hvor personoplysninger er tilgængelige (umaskerede), og data hvor personoplysninger er anonymiserede (maskerede)

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14024-2015-INIT/en/pdf>