

Sekretariatet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO 21 november 2018
SAGSNR 2018-2857
ID NR 559119

jm@jm.dk + anw@jm.dk

Høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

Ved e-mail af 25. oktober 2018 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

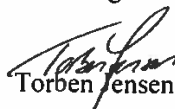
Lovforslaget giver i medfør af § 1 den nyetablerede PNR-enhed mulighed for at indsamle PNR-oplysninger, jf. bilag 1 til loven, fra luftfartselskaber. Samtidig kan PNR-enheden opbevare, behandle og videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til kompetente myndigheder, jf. bilag 3 til loven, Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste. Endvidere kan PNR-enheden udveksle PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne med PNR-enheder og kompetente myndigheder i andre EU-medlemsstater, Europol, tredjelande og internationale organisationer.

Det er Advokatrådets opfattelse, at de oplysninger, som PNR-enheden fremover kan indhente via luftfartselskaberne, kan omfatte en meget stor mængde af oplysninger om personer, der ikke er mistænkt for at have begået strafbare forhold, men som alene foretager en ordinær rejse til og fra Danmark.

Advokatrådet noterer sig i den forbindelse, at lovforslaget pålægger PNR-enheden at maskere PNR-oplysningerne efter seks måneder fra PNR-oplysningernes videregivelse, samt at oplysninger, som indeholder andre oplysninger end nævnt i lovens bilag 1, slettes straks. Det skal i den forbindelse bemærkes, at maskeringen kan fjernes under nærmere konkrete betingelser.

Advokatrådet finder det imidlertid retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at PNR-enheden opbevarer PNR-oplysningerne i en periode på fem år efter videregivelse til PNR-enheden. Advokatrådet finder således ikke, at nødvendigheden af at opbevare PNR-oplysninger vedrørende eventuelle uskyldige borgere er proportional med længden af opbevaringsperioden.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

samfund@advokatsamfundet.dk
www.advokatsamfundet.dk



jm@jm.dk samt anw@jm.dk

Sags nr. 2018-731-0027

Att. Anna Seneberg Winkel

Dansk Told & Skatteforbund
TOLDUDVALGET

5. november 2018

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

Dansk Told & Skatteforbunds Toldudvalg har modtaget ovennævnte udkast til lovforslag i høring.

Dansk Told & Skatteforbunds Toldudvalg har erfaret at man påtænker ([retsudvalget – Bilag 342](#)) at ændre "tilhørsforholdet" til at analysere på flypassagererne (PNR oplysninger), fra Toldmyndighederne til Rigspolitiet.

Dansk Told & Skatteforbunds Toldudvalg har fuld forståelse for Rigspolitiets ønske om at kunne analysere på oplysningerne, men håber i samme moment, at toldmyndighederne fortsat vil have mulighed for at analysere og profilere på oplysningerne, hvilket de har haft stor succes med.

Toldudvalget håber således på, at der findes en løsning, hvor både Rigspolitiet og toldmyndighederne får adgang til oplysningerne.

Vi frygter at analysering og profilering ikke ville foregå optimalt på tolddelen, hvis Rigspolitiet overtager al ejerskab til oplysningerne.

Vi indgår meget gerne i en dialog omkring tilgangen/ejerskabet til/af PNR oplysningerne, og søger alene optimale samfundsmæssige løsninger.

Har I spørgsmål mv. kan I kontakte formand for Dansk Told & Skatteforbunds Toldudvalg, Kim Andersen, på telefon 25 42 03 28 eller mail Kim.K.Andersen@skat.dk.

Med venlig hilsen

Jan Nørner
Faglig sekretær

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: jm@jm.dk med kopi til anw@jm.dk

21. november 2018

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-mail
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J nr. 2018-11-0134
Dok.nr. 43620
Sagsbehandler
Cathrine Engsig
Sørensen

Høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

Ved e-mail af 25. oktober 2018 har Justitsministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast.

Datatilsynet skal i den anledning udtale følgende:

1. Generelle bemærkninger

1.1. Af pkt. 1.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at Politiets Efterretningstjeneste (PET), Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og Toldstyrelsen i dag har adgang til PNR-oplysninger.

Det fremgår endvidere, at PET vurderer, at adgangen til PNR-oplysninger er afgørende for tjenestens forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod bl.a. terrorisme, fordi adgangen bl.a. kan give oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til eller fra Danmark. Adgangen til PNR-oplysninger styrker endvidere ifølge lovforslaget FE's muligheder for at løse tjenestens opgaver med bl.a. at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser samt mulighederne for at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for, at Danmark som suveræn stat kan føre sin udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik på grundlag af bl.a. selvstændige nationale efterretningsmæssige vurderinger. Endelig anvendes PNR-oplysninger i forbindelse med toldkontrol med henblik på at opdage grov kriminalitet, f.eks. i forbindelse med indsatsen mod told- og afgiftssvig eller narkotikasmugling.

Der lægges på den baggrund i lovforslaget op til som udgangspunkt at bevare disse myndigheders adgang til PNR-oplysninger vedrørende passagerer, idet FE's adgang dog foreslås udvidet, således at tjenesten i visse tilfælde modsat i dag vil kunne indhente PNR-oplysninger vedrørende danske statsborgere, mens muligheden for adgang for FE til PNR-oplysninger via enten terminaladgang eller en mere generel dataoverførsel fra Toldstyrelsens it-systemer ikke foreslås videreført.

Endvidere indeholder lovforslaget – som noget nyt – et forslag om, at det almindelige politi – i lighed med politiet i de øvrige EU-medlemsstater – gives adgang til at anvende PNR-oplysninger til at bekæmpe grov kriminalitet, og at

der – i overensstemmelse med PNR-direktivets ordning – etableres en PNR-enhed i Rigspolitiet, der er ansvarlig for at indsamle, opbevare, behandle og videregive PNR-oplysninger.

Formålet med lovforslaget er således for det første at skabe en samlet retlig ramme for myndighedernes indsamling af de passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger), som luftfartsselskaberne er i besiddelse af om deres passagerer, og for det andet at give politiet hurtig og systematisk adgang til PNR-oplysninger til brug for bekæmpelse af grov kriminalitet.

1.2. Datatilsynet har tidligere i forskellige sammenhænge haft mulighed for at udtale sig om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-oplysninger). Datatilsynet har således afgivet bemærkninger i forbindelse med de lovændringer, der i årenes løb har været fremsat, behandlet og senere vedtaget i Folketinget, og som indtil nu har udgjort grundlaget for den PNR-ordning, der har været etableret herhjemme, jf. ovenfor.

Endvidere har Datatilsynet afgivet udtalelser til Justitsministeriet om udkast til de aftaler, der er indgået mellem EU og en række lande, bl.a. USA, om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger, ligesom tilsynet har haft lejlighed til bl.a. at udtale sig om EU-Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse. Sidstnævnte forslag bortfaldt dog ved Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009, da Rådet ikke havde vedtaget det inden da.

Selv om Datatilsynet naturligvis anerkender de saglige formål, der ligger til grund for indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-oplysninger), og som består i at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og nu også grov kriminalitet, så kan det konstateres, at et kendetegn ved alle Datatilsynets udtalelser på dette område – og nærværende udtalelse er ingen undtagelse – er, at tilsynet finder, at de forskellige udkast til lovforslag, aftaler og retsakter alle rejser væsentlige spørgsmål i relation til databeskyttelse.

Dette hænger ikke overraskende sammen med det forhold, at den PNR-ordning, der har været etableret herhjemme allerede har ført til – og altså nu fortsat vil føre til – indsamling, behandling og opbevaring af store mængder oplysninger vedrørende alle passagerer i forbindelse med flyvninger, der har tilknytning til Danmark. Det foreslås endvidere nu, at også det almindelige politi gives adgang til oplysningerne. Herudover foreslås der vide rammer for behandlingen af disse oplysninger, herunder mulighed for udveksling af oplysningerne med myndigheder og organisationer i andre EU-medlemsstater og tredjelande.

Det er derfor (fortsat) Datatilsynets opfattelse, at en så omfattende indsamling og efterfølgende behandling af passageroplysninger øger risikoen for konkrete og ikke-proportionelle indgreb i privatlivets fred, f.eks. i form af en nærmere kortlægning af enkeltpersoners færden.

Sammenfattende er det således Datatilsynets vurdering, at nærværende lovforslag kun bør gennemføres, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler derfor. I sidste ende må det dog bero på en politisk vurdering, om de samfundsmæssige hensyn, som forslaget tilsigter at varetage, har en sådan helt særlig karakter, at lovforslaget skal gennemføres i sin nuværende form.

Datatilsynet finder det i den forbindelse i øvrigt særdeles vigtigt, at de passagerer, hvis oplysninger vil blive indsamlet i medfør af lovforslaget, er klart informerede om indsamlingen af PNR-oplysninger og deres rettigheder.

1.3. Datatilsynet skal endvidere bemærke, at den dataansvarlige efter retshåndhævelseslovens¹ § 25, stk. 1, har pligt til at foretage en konsekvensanalyse i tilfælde, hvor en type behandling, navnlig ved brug af nye teknologier og i medfør af sin karakter, sit omfang, sin sammenhæng og sit formål, sandsynligvis indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder.

Det er tilsynets vurdering, at den foreslåede ordning om indsamling, behandling og opbevaring af PNR-oplysninger i den nyetablerede PNR-enhed, herunder ikke mindst i det nye it-system, der er under udvikling, sandsynligvis vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder, der medfører, at den dataansvarlige (Rigspolitiet) skal udarbejde en konsekvensanalyse.

Hvis konsekvensanalysen viser, at behandlingen vil føre til en høj risiko, og Rigspolitiet ikke kan begrænse denne høje risiko ved indførelse af passende foranstaltninger, eller behandlingen, navnlig ved brug af nye teknologier, mekanismer eller procedurer, indebærer en høj risiko for de registreredes rettigheder, skal der foretages en forudgående høring af Datatilsynet inden behandlingen påbegyndes i det nye it-system, jf. retshåndhævelseslovens § 26, stk. 1, nr. 1 og 2.

2. Konkrete bemærkninger

2.1. Det følger af lovudkastets § 1, nr. 1, at Rigspolitiet etablerer en PNR-enhed, der er ansvarlig for at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber.

Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen fremgår det, at indsamlingen i videst muligt omfang skal ske ved den såkaldte "push"-metode, hvor luftfartsselskabet videregiver ("pusher") de relevante oplysninger til PNR-enheden.

Datatilsynet er enig i, at indsamlingen af PNR-oplysninger skal ske ved en "push"-metode, der ifølge tidligere udtalelser fra Artikel 29-gruppen (nu Det Europæiske Databeskyttelsesråd) – set fra et databeskyttelsesretligt perspektiv – er den eneste acceptable måde, hvorpå en sådan ordning kan etableres.

2.2. Udkastets § 2, stk. 2, har følgende ordlyd:

¹ Lov nr. 410 af 27. april 2017 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger med senere ændringer.

”Behandler PNR-enheden personoplysninger, finder lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger og regler udstedt i medfør heraf anvendelse, i det omfang behandlingen ikke er reguleret af bestemmelser i denne lov, jf. dog stk. 3 og 4.”

Datatilsynet finder, at det i lovforslagets bemærkninger bør præciseres, hvilke af lovforslagets bestemmelser der indebærer en fravigelse af retshåndhævelseslovens regler, herunder om der er tale om en fravigelse, der giver passagerer mv. en bedre retsstilling end efter retshåndhævelsesloven, eller om det omvendte er tilfældet.

2.3 Af § 5 i udkastet til lovforslag fremgår det, at PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber opbevares i en periode på 5 år efter videregivelsen til PNR-enheden, hvorefter oplysningerne slettes.

Datatilsynet har noteret sig, at opbevaringsfristen på 5 år er enslydende med opbevaringsfristen i PNR-direktivet², hvorfor fristen – der dog udvides væsentligt i forhold til gældende ret – ikke giver tilsynet anledning til yderligere bemærkninger.

Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen fremgår imidlertid følgende:

”Det bemærkes dog, at de almindelige regler i arkivloven om bevaring og kassation finder anvendelse. Det betyder, at Rigsarkivet træffer beslutning om bevaring og kassation af PNR-enhedens it-system (og oplysningerne heri) og udsteder en bevarings- og kassationsbestemmelse for systemet. Rigsarkivet kan således træffe beslutning om, at PNR-oplysninger fra systemet ikke må destrueres eller slettes. § 5 er således ikke til hinder for, at PNR-enheden undlader at slette PNR-oplysninger, der skal overføres til Rigsarkivet efter de nærmere regler herom.

Såfremt Rigsarkivet udsteder en bevaringsbestemmelse for systemet, indebærer dette, at PNR-oplysninger, der skal slettes efter 5 år, ikke vil være umiddelbart tilgængelige for PNR-enheden. Oplysningerne vil i stedet blive opbevaret i en arkiveringsversion, der herefter overføres til Rigsarkivet.”

Det står ikke Datatilsynet klart, hvordan en sådan bevaringsbestemmelse fra Rigsarkivet vil kunne udmøntes i praksis. Tilsynet går i den forbindelse ud fra, at der er tale om et løbende register, hvor oplysninger i systemet løbende slettes i overensstemmelse med de foreslåede frister i §§ 5 og 8.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.

Datatilsynet skal på den baggrund anbefale, at Justitsministeriet drøfter ovenstående spørgsmål med Rigsarkivet. Hvis det ikke er muligt at udstede en bevaringsbestemmelse for systemet, bør teksten om reglerne i arkivloven efter tilsynets opfattelse udgå fra de særlige bemærkninger.

2.4. Det følger af lovudkastets § 6, at modtager PNR-enheden PNR-oplysninger, der indeholder andre oplysninger end nævnt i bilag 1 til lovforslaget, slettes oplysningerne straks.

Endvidere følger det af lovudkastets § 9, at følsomme personoplysninger ikke må behandles efter denne lov. Hvis PNR-enheden modtager oplysninger omfattet af stk. 1, slettes oplysningerne straks, jf. § 9, stk. 2.

Datatilsynet forudsætter på den baggrund, at Rigspolitiet ved modtagelse af oplysninger, der er omfattet af udkastets §§ 6 og 9, sletter disse oplysninger straks og uafhængigt af arkivlovens regler. Det bemærkes i den forbindelse, at Rigspolitiet ikke har behov for disse oplysninger, hvorfor arkivlovens regler ikke bør være relevante i denne sammenhæng.

2.5. Lovudkastets § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Seks måneder efter, at videregivelsen af PNR-oplysninger, jf. bilag 1 til denne lov, har fundet sted, maskeres følgende oplysninger, så de gøres utilgængelige, jf. dog stk. 2,

- 1) passagerens navn, herunder medpassagerers navne og antal rejsende, der rejser sammen,
- 2) adresse og kontaktoplysninger,
- 3) alle former for betalingsoplysninger, herunder faktureringsadresse,
- 4) oplysninger om bonusprogrammer,
- 5) generelle bemærkninger, og
- 6) eventuelt indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger), der er omfattet af punkt 18 i bilag 1 til denne lov.”

Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen bliver begrebet ”maskeret” defineret med følgende ordlyd:

”Ved ”maskering” forstås en teknisk proces, der gør opregnede oplysninger utilgængelige for uautoriserede brugere. Efter en maskering er det ikke længere muligt for de brugere, der har adgang til at tilgå oplysningerne, direkte at identificere fysiske personer.”

Datatilsynet bemærker hertil, at begrebet ”maskering” ikke er et begreb, der findes i de databeskyttelsesretlige regler. Derimod eksisterer begrebet ”pseu-

donymisering”, som er defineret i databeskyttelsesforordningens³ artikel 4, nr. 5.

Af punkt 3.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at oplysningerne pseudonymiseres ved maskering af en række oplysninger, der kan tjene til direkte eller indirekte at identificere de passagerer, som oplysningerne angår.

Tilsynet skal på den baggrund opfordre til, at det i de særlige bemærkninger til den foreslåede bestemmelse i § 7 bliver præciseret, om en ”maskering” er det samme som en ”pseudonymisering” i databeskyttelsesforordningens forstand.

2.6. I lovkastets §§ 10 og 11 fremgår det, i hvilke tilfælde PNR-enheden må behandle PNR-oplysninger, og hvordan PNR-enheden kan behandle PNR-oplysninger som led i en forhåndsvurdering.

Datatilsynet finder anledning til generelt at understrege vigtigheden af, at Rigspolitiet nøje overvejer nødvendigheden i forhold til hver enkelt behandling af de indsamlede PNR-oplysninger.

I den forbindelse bør Rigspolitiet i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet foretage en nærmere afvejning af behovet for og nytteværdien af behandlingen af PNR-oplysninger set i forhold til den betydelige indgriben i privatlivets fred, som en behandling af oplysningerne vil indebære for den registrerede.

2.7. Udkastets § 12 har følgende ordlyd:

”Modtager PNR-enheden PNR-oplysninger, jf. bilag 1 til denne lov, eller resultatet af behandlingen af oplysningerne fra andre EU-medlemsstaters PNR-enheder, må oplysningerne kun behandles med henblik på videregivelse til kompetente myndigheder, jf. bilag 3 til denne lov, Politiets Efterretningstjeneste eller Forsvarets Efterretningstjeneste efter reglerne i kapitel 5.”

Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen fremgår det, at for så vidt angår opbevaringsfristen for de modtagne oplysninger, henvises der til lovforslagets § 8.

Datatilsynet går ud fra, at opbevaringsfristen i § 8 kun vil gælde for så vidt angår resultatet af behandlingen af oplysningerne. PNR-oplysninger, som er modtaget efter bestemmelsen i § 12, vil således skulle overholde opbevaringsfristen for PNR-oplysninger efter den foreslåede bestemmelse i § 5.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse).

Datatilsynet skal henstille, at dette præciseres i de særlige bemærkninger til § 12 i lovforslaget.

2.8. Af de særlige bemærkninger til § 15 følger det, at:

”For så vidt angår videregivelse af PNR-oplysninger til politiet efter denne bestemmelse, forudsættes det, at hver 20. videregivelse udtages tilfældigt til efterfølgende kontrol hos juridiske medarbejdere i Rigspolitiet. De juridiske medarbejdere skal kontrollere, om betingelserne for videregivelse var opfyldt.”

Datatilsynet bifalder, at der foretages stikprøvekontroller, der har til formål at føre kontrol med, at betingelserne for videregivelse af PNR-oplysninger er opfyldt.

2.9. Udkastets § 16 har følgende ordlyd:

”PNR-enheden kan videregive relevante og nødvendige PNR-oplysninger, jf. bilag 1 til denne lov, og resultatet af behandlingen af oplysningerne vedrørende de personer, der identificeres ved forhåndsvurderingen i § 10, nr. 1, til en PNR-enhed i en anden EU-medlemsstat for at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet, jf. bilag 2 til denne lov, der kan straffes med mindst 3 års fængsel.”

Datatilsynet finder det uklart, om kravet om en strafferamme på mindst 3 år skal være opfyldt i såvel Danmark som den EU-medlemsstat, som oplysningerne videregives til. Dette bedes præciseres i bemærkningerne i forhold til alle de bestemmelser i lovforslaget, der indeholder en strafferamme.

I forhold til anvendelsen af udtrykket ”relevante” i den foreslåede bestemmelse, bemærker Datatilsynet, at udtrykket ikke anvendes i de databeskyttelsesretlige regler.

Datatilsynet skal derfor henstille, at den foreslåede bestemmelse ændres således, at ordet ”relevante” udelades, og PNR-enheden således kun kan videregive *nødvendige* PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af oplysningerne vedrørende de personer, der identificeres ved forhåndsvisningen, til en PNR-enhed i en anden EU-medlemsstat.

Udtrykket ”relevante” benyttes også andre steder i lovforslaget, og Datatilsynet skal derfor henstille, at man også disse steder alene benytter udtrykket ”nødvendige”.

2.10. Af § 23, stk. 1, i udkastet til lovforslag, følger det, at PNR-enheden skal opbevare dokumentation vedrørende alle behandlingssystemer og procedurer. Det foreslås i stk. 2, at PNR-enheden efter anmodning skal stille dokumentation til rådighed for tilsynsmyndigheden.

Datatilsynet lægger i den forbindelse til grund, at tilsynet også kan anmode om at modtage databeskyttelsesrådgiverens dokumentation i forhold til de forpligtelser, denne er pålagt generelt og i forhold til dette lovforslag.

2.11. Af lovudkastets § 27, stk. 1, fremgår følgende:

”Finder Rigspolitiets databeskyttelsesrådgiver, at behandlingen af oplysninger ikke er sket lovligt, kan databeskyttelsesrådgiveren forelægge spørgsmålet for Datatilsynet”

Af de særlige bemærkninger til den foreslåede bestemmelse fremgår det, at:

”Bestemmelsen omfatter en legalitetsprøvelse af enhver form for behandling af oplysninger. Der er dermed også tale om oplysninger, som ikke er PNR-oplysninger, jf. bilag 1. Hvis behandlingen af personoplysninger ikke er sket lovligt i henhold til retshåndhævelsesloven, kan databeskyttelsesrådgiveren forelægge spørgsmålet herom for Datatilsynet. Der er således ikke pligt for databeskyttelsesrådgiveren til at forelægge sådanne sager.

En forelæggelse for Datatilsynet efter bestemmelsen bør navnlig finde sted, når databeskyttelsesrådgiveren har konstateret gentagne ensartede overtrædelser. En forelæggelse bør i øvrigt finde sted, hvis databeskyttelsesrådgiveren har konstateret en manglende vilje hos de relevante myndigheder til at træffe passende foranstaltninger for at undgå gentagelse.”

Datatilsynet har forstået denne ”legalitetsprøvelse” som en mulighed for Datatilsynet til, på baggrund af databeskyttelsesrådgiverens henvendelse, at vurdere, hvorvidt der er tale om en sag, der – som led i tilsynets almindelige arbejde – skal tages op af egen drift. Datatilsynet anser sig således ikke forpligtet til at reagere på en sådan henvendelse, som den foreslåede bestemmelse giver mulighed for.

I øvrigt bemærkes det, at en registreret person, uafhængigt af den foreslåede bestemmelse, fortsat vil kunne klage til Datatilsynet, hvis vedkommende mener, at en behandling overtræder reglerne i bl.a. retshåndhævelsesloven. Datatilsynet vil herefter behandle klagesagen og i sidste ende kunne tage stilling til, hvorvidt der er sket en overtrædelse af de databeskyttelsesretlige regler.

Med venlig hilsen

Jesper Husmer Vang
Kontorchef

Anna Seneberg Winkel

Fra: Søren Dragsbæk Holm <SDH@domstolsstyrelsen.dk>
Sendt: 21. november 2018 12:57
Til: Justitsministeriet
Cc: Anna Seneberg Winkel
Emne: SV: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)

Til Justitsministeriet

Lovudkastet giver ikke Domstolsstyrelsen anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Søren Dragsbæk Holm
Fuldmægtig
Direkte: +45 99 68 43 33
SDH@domstolsstyrelsen.dk

Domstolsstyrelsen

Jura
St. Kongensgade 1-3
1264 København K
Tlf. (hovednr.): + 45 70 10 33 22
www.domstol.dk

Fra: Justitsministeriet [mailto:jm@jm.dk]

Sendt: 25. oktober 2018 14:47

Emne: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen



JUSTITS MINISTERIET

Sikkerhedskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

www.justitsministeriet.dk

jm@jm.dk

Anna Seneberg Winkel

Fra: ES-DAA <es@es-daa.dk>
Sendt: 21. november 2018 12:09
Til: Justitsministeriet; Anna Seneberg Winkel
Cc: ES-DAA
Emne: Høring j.nr. 2018-731-0027 (PNR-loven): ES 318-18

ES 318-18

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) er d.d. blevet bekendt med, at denne høring er iværksat den 25. oktober 2018 med høringsfrist i morgen den 22. november 2018.

ES er brancheorganisation for luftfartsbranchen og finder det beklageligt ikke at være medtaget i denne høring, som kan have konsekvenser for relevante ES medlemmer.

På den rådige tid er det ikke muligt for ES at kunne høre sine medlemmer og koordinere et høringssvar.

Derfor har ES valgt at informere sine medlemmer og anmodet dem om at sende evt. bemærkninger direkte til adressaterne.

ES forventer efterfølgende at blive medtaget i ministeriets høringer o. lign., som angår den erhvervsmæssige luftfart i Danmark.

Med venlig hilsen / Best Regards

Dan Banja

Oberstløjtnant / Lt. Colonel

Generalsekretær / Secretary-General

Vice chair ECOGAS & Member of EASA GA.COM & CAS.COM

Blålersvej 51

DK-2990 Nivå

Mobil: +45 2480 2256

www.es-daa.dk



From: Marianne Hansen
Sent: Fri, 26 Oct 2018 11:55:40 +0000
To: Justitsministeriet
Subject: KL's høringssvar til sagsnr. 2018-731-0027 (KL's SAG-2018-06312)

Kære Anna Seneberg Winkel

KL har ingen bemærkninger til den fremsendte høring om PNR-loven.

Med venlig hilsen
Marianne Hansen

Sekretær
Jura og EU



Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København

D +45 3370 3281
E MGH@kl.dk

T +45 3370 3370
W kl.dk





Justitsministeriet
Internationalt Politikontor
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J.nr. 9099.2018.89

Den 2. november 2018

Ved en mail af 25. oktober 2018 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om indsamling og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Der henvises til Deres j.nr. 2018-731-0027.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

Anna Seneberg Winkel

Fra: Jan Hempel <Jan.Hempel@politiforbundet.dk>
Sendt: 26. oktober 2018 12:08
Til: Justitsministeriet
Cc: Anna Seneberg Winkel
Emne: VS: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)
Vedhæftede filer: Udkast til lovforslag.pdf; Høringsliste.pdf; Høringsbrev - generel.pdf

Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til høringen.

Politiforbundets jr.nr. 2018-00890.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel
Forbundssekretær



H.C. Andersens Boulevard 38
DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5965
E-mail mail@politiforbundet.dk

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]

Sendt: 25. oktober 2018 14:47

Emne: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen


JUSTITS MINISTERIET
Sikkerhedskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til: Justitsministeriet.

Høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

Høringsbrev fra 25. oktober 2018 - med svarfrist 22. november 2018

Svar til: jm@jm.dk med kopi til anw@jm.dk - Att: Sagsnr. 2018-731-0027

Retspolitisk Forening finder, at der i den eksisterende lovgivning (toldloven) allerede er tilstrækkelig hjemmel til at tilgå oplysninger om flypassagerer. Det forekommer derfor ikke indlysende, hvorfor der under Rigspolitechefen skal etableres en PNR-enhed. Foreningen anerkender imidlertid, at Danmark i et vist omfang er forpligtet til at implementere direktiv (EU) 2016/681 af 27 april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (PNR-direktivet). Men heraf følger ikke, at man skal overimplementere.

Foreningen har herudover kun bemærkninger til spørgsmålet om sletning af oplysninger. Det anføres i bemærkningerne s. 28:

"PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne opbevares af PNR-enheden i en periode på 5 år, hvorefter oplysningerne skal slettes. Efter 6 måneder fra videregivelsen af PNR-oplysninger til PNR-enheden skal oplysningerne pseudonymiseres ved maskering af en række oplysninger, der kan tjene til direkte eller indirekte at identificere de passagerer, som oplysningerne angår. Maskerede PNR-oplysninger må alene videregives i fuldstændig (afmaskeret) form under nærmere fastsatte betingelser".

Da det må formodes, at der vil blive tale om et meget stort antal oplysninger, herunder oplysninger, der ikke har nogen værdi ved efterforskning af terrorhandlinger og grov

kriminalitet, forekommer en sletningsfrist på 5 år og en frist på 6 måneder til maskering ved videregivelse til PNR-enheden at være helt ude af proportioner.

Foreningen skal i stedet foreslå, at oplysningerne inddeles som ved sletning af oplysninger registreret efter nummerpladebekendtgørelsen i en hit-del og en no-hit del. Oplysninger efter no-hitdelen bør slettes senest 24 timer efter videregivelsen til PNR-enheden. Oplysninger, der omfattes af hit-delen, men som ikke har givet anledning til videre relevante efterforskningskridt, bør pseudonomiseres, når dette er konstateret, og slettes efter 6 måneder.

København, den 21. november 2018

Bjørn Elmquist

Formand

Leif Hermann

Bestyrelsesmedlem

Anna Seneberg Winkel

Fra: Lise Krüger Andersen <LiseKruegerAndersen@Shret.dk>
Sendt: 1. november 2018 15:27
Til: Justitsministeriet; Anna Seneberg Winkel
Emne: SV: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)

Lovforslaget giver ikke Sø- og Handelsretten anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Lise Krüger Andersen
Juridisk chef
Direkte: + 45 99 68 47 21
Mobil: + 45 25 67 10 48
LiseKruegerAndersen@Shret.dk

Sø- og Handelsretten

Amaliegade 35, 2. sal
1256 København K.
Tlf.: 99 68 46 20
www.shret.dk

Fra: 'post@shret.dk'
Sendt: 25. oktober 2018 15:26
Til: Lise Krüger Andersen <LiseKruegerAndersen@Shret.dk>
Emne: VS: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)

Så er der endnu en høring – håber du har det godt, sh'hilsner fra receptionen 😊

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Sendt: 25. oktober 2018 14:47
Emne: Høring over forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (j. nr. 2018-731-0027)

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen


JUSTITS MINISTERIET
Sikkerhedskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato: 22 november 2018
Sagsnr.: 2018-152-55
Dok.: 18343

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

Ved brev af 25. oktober 2018 har Justitsministeriet anmodet Tilsynet med Efterretningstjenesterne om bemærkninger vedrørende udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven).

I den anledning skal tilsynet bemærke følgende:

Om den foreslåede tilsynsordning

Efter lovforslagets § 22, stk. 2, er Tilsynet med Efterretningstjenesterne tilsynsmyndighed for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for Politets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Opgaven som tilsynsmyndighed vedrørende PNR-enhedens øvrige aktiviteter varetages af Datatilsynet.

Tilsynet finder det hensigtsmæssigt, hvis det i lovforslaget eller i lovforslagets forarbejder angives eksplicit, hvilke bestemmelser i den foreslåede PNR-lov Tilsynet med Efterretningstjenesterne forudsættes at føre kontrol med, ligesom dette er tilfældet for PET og FE i henholdsvis PET-lovens § 18 og FE-lovens § 15.

På baggrund af lovforslaget er det tilsynets opfattelse, at tilsynet efter den foreslåede ordning i alle tilfælde vil skulle føre kontrol med PNR-enhedens aktiviteter efter følgende bestemmelser i PNR-loven:

- § 4, stk. 3, nr. 2 og nr. 3 (*Anmodning til luftfartselskaber om at videregive PNR-oplysninger på andre tidspunkter end de i § 4, stk. 1, nævnte*),
- § 10, nr. 2 og 3 (*PNR-enhedens behandling af oplysninger for PET og FE*),

- § 15, stk. 2 og stk. 3 (*Videregivelse af PNR-oplysninger til FE*),
- § 16, stk. 3, nr. 2 og nr. 3 (*Anmodning til PNR-enheden i en anden EU-medlemsstat om at videregive PNR-oplysninger*),
- § 18, stk. 3, nr. 2 og nr. 3 (*Anmodning til PNR-enheden i en anden EU-medlemsstat om at indhente og videregive oplysninger på andre tidspunkter, end de i § 4, stk. 1 nævnte*), og
- § 21, stk. 1, nr. 2 og nr. 3 (*Videregivelse af afmaskerede PNR-oplysninger til PET og FE*).

Efter tilsynets opfattelse vil tilsynet efter den foreslåede ordning tillige skulle føre kontrol med PNR-enhedens overholdelse af følgende bestemmelser i PNR-loven, når PNR-enheden behandler personoplysninger for PET eller FE:

- § 8, stk. 1 (*PNR-enhedens opbevaring af resultatet af behandling af oplysninger*),
- § 9 (*forbud mod behandling af PNR-oplysninger, som angiver race, etnicitet mv.*),
- § 12 (*behandling af PNR-oplysninger, som modtages fra PNR-enheder i andre lande*), og
- § 15, stk. 1 (*Videregivelse af PNR-oplysninger til PET*).

Uden at der er tale om en egentlig kontrol, forventer tilsynet herudover som en naturlig del af rollen som tilsynsmyndighed at kunne påtale, hvis PNR-enheden ikke overholder kravene til dokumentation og logning i PNR-lovens §§ 23 og 24.

Det fremgår af lovforslagets § 2, stk. 1, at PET og FE kan udstationere personale i PNR-enheden, enten som indstationerede medarbejdere i PNR-enheden, eller som forbindelsesofficerer. Efter tilsynets forståelse af lovforslaget, vil forbindelsesofficerer fra PET og FE ikke have adgang til PNR-oplysninger i PNR-enhedens systemer, og videregivelse af oplysninger til forbindelsesofficererne vil alene ske efter reglerne i den foreslåede PNR-lovs § 15.

Der er ikke i lovforslaget taget stilling til, om PNR-enhedens behandling af oplysninger for PET og FE alene kan ske ved medarbejdere, som er indstationeret fra tjenesterne. Ligeledes er der ikke taget stilling til, om indstationeret personale fra PET eller FE tillige kan udføre arbejdsopgaver, der ikke vedrører tjenesternes ressort.

Det er en forudsætning for effektiv kontrol, at der kan skelnes mellem PNR-enhedens behandling af oplysninger for PET og FE, hvor tilsynet foretager kontrol, og PNR-enhedens øvrige behandling af oplysninger, hvor kontrolkompetencen er henlagt til Datatilsynet, hvorfor det er af væsentlig betydning, at der ikke tilsigtet eller utilsigtet sker sammenblanding af de oplysninger, som PNR-enheden behandler efter lovforslagets forskellige hjemler. Dette kan eksempelvis ske ved, at behandling af oplysninger for PET og FE sker på særlige systemer eller varetages af særlige medarbejdere.

Det er herudover vigtigt, at der klart kan skelnes mellem opbevaring af PNR-oplysninger efter reglerne i lovforslagets § 5, og den efterfølgende midlertidige opbevaring og behandling som sker efter lovforslagets § 8, jf. § 10, nr. 1-4, blandt andet af hensyn til tilsynets forvaltning af den indirekte indsigtsordning, jf. PET-lovens § 13 og FE-lovens § 10.

Såfremt det ikke er muligt effektivt at afgøre, efter hvilken hjemmel en given behandling er eller burde have været foretaget, vil det efter tilsynets opfattelse være særdeles vanskeligt at foretage en tilstrækkelig kontrol med den pågældende behandling.

Om PET- og FE-lovens anvendelse på PNR-enhedens behandling af personoplysninger

Det fremgår af den foreslåede PNR-lovs § 2, stk. 3 og stk. 4, at henholdsvis PET-loven og FE-loven samt regler udstedt i medfør heraf vil være gældende for PNR-enhedens behandling af personoplysninger for PET og FE, i det omfang at behandlingen ikke er reguleret af andre bestemmelser i lovforslaget.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 4, at dette blandt andet indebærer, at FE-lovens kapitel 5 om lovlig politisk virksomhed og kapitel 6 om indsigt finder anvendelse for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for FE. Tilsynet forudsætter, at det samme vil være gældende for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for PET, på trods af at dette ikke er nævnt i bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 3.

Tilsynet bemærker, at anvendelsen af PET- og FE-lovens regler om indsigt på PNR-enheden vil medføre, at blandt andet den indirekte indsigtsordning, som er gældende for PET og FE, tillige vil være gældende for PNR-enheden, når denne behandler personoplysninger for PET eller FE. PNR-enhedens øvrige behandling af personoplysninger, eksempelvis opbevaring af PNR-oplysninger efter lovforslagets § 5, vil derimod ikke være en del af indsigtsordningen, hvorfor tilsynet ikke vil foretage undersøgelse heraf.

Tilsynet bemærker herudover, at idet den foreslåede § 2, stk. 3 og stk. 4, ikke alene vedrører PET- og FE-loven, men tillige regler udsted i medfør heraf, vil PNR-enheden være omfattet af blandt andet bekendtgørelse nr. 516 af 23. maj 2018 (Om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af oplysninger om fysiske og juridiske personer, som behandles for Politiets Efterretningstjeneste) og bekendtgørelse nr. 1028 af 11. juli 2018 (Om behandlingssikkerhed ved Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger), når PNR-enheden behandler oplysninger for henholdsvis PET og FE. Da tilsynets kompetence efter PET-lovens kapitel 9 og FE-lovens kapitel 7 tillige finder anvendelse i forhold til PNR-enhedens behandling af personoplysninger for PET og FE, vil PNR-enhedens overholdelse af datasikkerhedsreglerne i de to bekendtgørelser derfor som udgangspunkt være en del af tilsynets kontrol af PNR-enheden efter den foreslåede ordning.

Om videregivelse af PNR-oplysninger til FE

For videregivelse til FE gælder det efter den foreslåede PNR-lovs § 15, stk. 2 og stk. 3, at PNR-enheden efter anmodning fra FE skal videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne, såfremt oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet. Vedrører PNR-oplysninger derimod i Danmark hjemmehørende fysiske personer, må FE kun anmode om disse, hvis oplysningerne angår bestemte personer, og oplysningerne *må antages* at have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 15, stk. 2, at FE i medfør af bestemmelsen både vil kunne anmode om oplysninger vedrørende konkrete kendte personer samt om oplysninger vedrørende en bredere kreds af kendte eller ukendte personer. I de tilfælde, hvor FE anmoder om PNR-oplysninger vedrørende en bredere kreds af kendte eller ukendte personer, eksempelvis alle passagerer som har været om bord på en given flyafgang, må det nødvendigvis være PNR-enheden, som vurderer, om de pågældende PNR-oplysninger helt eller delvist vedrører i Danmark hjemmehørende personer, og derfor kun kan videregives til FE efter reglerne i lovforslagets § 15, stk. 3. Dette skyldes, at FE ikke vil være i stand til at vurdere, om PNR-oplysninger, som tjenesten endnu ikke har modtaget, vedrører i Danmark hjemmehørende personer.

Hvis FE anmoder om PNR-oplysninger, som uden FEs viden delvist vedrører i Danmark hjemmehørende personer, bør det fortsat være muligt for PNR-enheden at videregive oplysningerne til FE, såfremt oplysningerne om i Danmark hjemmehørende personer forinden frasorteres.

Tilsynet bemærker i den forbindelse, at PNR-enheden i sin vurdering af, om en person er hjemmehørende i Danmark, som udgangspunkt må forventes alene at træffe beslutning på baggrund af de tilgængelige PNR-oplysninger, som ikke nødvendigvis angiver, om den pågældende person er hjemmehørende i Danmark. Dette kan eksempelvis være tilfældet for udlændinge med lovligt ophold i Danmark.

Tilsynet skal på baggrund heraf opfordre til, at PNR-enheden i sin frasortering af i Danmark hjemmehørende personer anvender alle relevante oplysninger, som PNR-enheden har adgang til. Dette kan eksempelvis være nationalitet, pasoplysninger, adresse og kontaktoplysninger mv.

Om videregivelse af PNR-oplysninger til PET

For videregivelse til PET gælder det efter den foreslåede PNR-lovs § 15, stk. 1, at PNR-enheden snarest muligt skal videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til PET med henblik på, at tjenesten kan undersøge oplysningerne nærmere.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at PET efter bestemmelsen vil kunne modtage PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne, når oplysningerne *kan have betydning* for varetagelsen af tjenestens opgaver. Ifølge bemærkningerne er kriteriet '*kan have betydning*' et generelt relevanskriterium, hvilket vil sige, at det ikke på forhånd må kunne udelukkes, at oplysningen har relevans for PET.

Idet videregivelsen skal ske efter et generelt relevanskriterium, vil PNR-enheden potentielt være forpligtet til at videregive en meget stor andel af de oplysninger, som PNR-enheden behandler, til PET.

Tilsynet ser gerne, at Justitsministeriet præciserer hvilke kategorier af oplysninger, som PNR-enheden efter lovforslaget forventes at videregive til PET, især hvorvidt PNR-enheden vil være forpligtet til at overføre alle indsamlede PNR-oplysninger, som opbevares efter lovforslagets § 5, når disse kan have betydning for varetagelsen af PETs opgaver, eller om hensigten med bestemmelsen alene er, at PNR-enheden videregiver PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne, når enheden behandler disse for PET efter lovforslagets § 10, nr. 2.

Om forholdet til PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5

Det fremgår af § 8, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 763 af 20. juni 2014 (PET-bekendtgørelsen), at PET, så hurtigt som forholdene tillader det, skal foretage en vurdering af, om oplysninger tjenesten har indhentet vedrørende alle personer, der

inden for et givent tidspunkt har rettet henvendelse til en given offentlig myndighed, eller andre grupper af personer, som på tilsvarende måde ikke på forhånd er identificeret, er af relevans for tjenestens opgavevaretagelse. Såfremt de indhentede oplysninger ikke er relevante, skal oplysningerne straks slettes.

PET-bekendtgørelsens § 8, stk.1, har til formål at beskytte personer, hvis personoplysninger som en del af en indhentning mod en bredere, ikke på forhånd defineret gruppe af personer, bliver genstand for behandling i PET, på trods af at oplysningerne om vedkommende ikke er af relevans for tjenesten.

I forlængelse af lov nr. 1881 af 29. december 2015 (Politiets Efterretningstjenestes adgang til oplysninger om flypassagerer i terrorsager m.v. og SKATs håndtering af oplysninger om flypassagerer i forbindelse med toldkontrol m.v.), hvorefter PET fik mulighed for at indhente PNR-oplysninger fra Told- og Skatteforvaltningen (SKAT), blev § 8, stk. 5, ved bekendtgørelse nr. 1455 af 1. december 2016 tilføjet til PET-bekendtgørelsen.

Hensigten med § 8, stk. 5, var at give en tilsvarende beskyttelse som efter bestemmelsens stk. 1, når PET indhentede PNR-oplysninger om alle personer, der inden for et givent tidspunkt havde rejst med luftfartøjer til eller fra bestemte destinationer eller med bestemte rejsemønstre, eller andre grupper af personer, som på tilsvarende måde ikke på forhånd var identificeret.


Tilsynet skal i den forbindelse bemærke, at en ophævelse af PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5, væsentligt vil forringe den beskyttelse, som personer har imod, at PET utilsigtet behandler PNR-oplysninger om dem, på trods af at oplysningerne ikke er relevante for tjenesten.

Det skyldes, at PET efter lov nr. 1727 af 27. december 2016 (Ændring af PET's opgaver i forhold til den alvorligste organiserede kriminalitet og PET's forpligtelse til sletning af oplysninger) som udgangspunkt ikke længere er forpligtet til løbende at gennemgå tjenestens sager og dokumenter for at vurdere, om de pågældende sager og dokumenter opfylder betingelserne for behandling, jf. PET-lovens § 9 a, stk. 1, 2. pkt.

Såfremt PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5, ophæves, vil PET derfor, hvis tjenesten eksempelvis indhenter oplysninger om alle passagerer, som har været om bord på en given flyafgang, som udgangspunkt først skulle slette disse oplysninger, når der ikke i forbindelse med undersøgelsen er tilvejebragt nye oplysninger inden for de seneste 15 år, jf. PET-lovens § 9, stk. 1, uanset om det allerede på tidspunktet for indhentningen kunne have været fastslået, at dele af oplysningerne ikke var af relevans for tjenestens opgavevaretagelse.

Da det ikke kan forventes, at oprettelsen af en ny PNR-enhed vil reducere mængden af PNR-oplysninger, som videregives til PET, kan tilsynet derfor ikke anbefale, at forpligtelsen i PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5, til så hurtigt som forholdene tillader det at slette eller anonymisere oplysninger, som PET vurderer ikke er af relevans for tjenesten, ophæves.

Med venlig hilsen
Tilsynet med Efterretningstjenesterne


vrMichael Kistrup
Formand

Vestre Landsret
Præsidenten



Justitsministeriet
Internationalt Politikontor
Slotsholmsgade 10
1216 København K

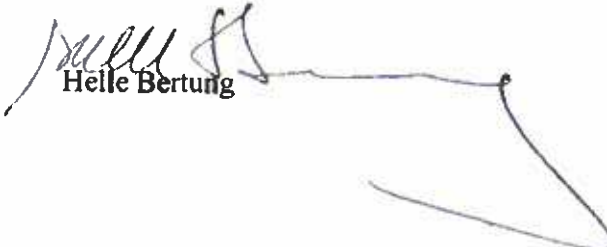
Sendt pr. mail til jm@jm.dk og anw@jm.dk

J.nr. 40A-VL-101-18
Den 31/10-2018

Justitsministeriet har ved brev af 25. oktober 2018 (sagsnr. 2018-731-0027) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Helle Bertung



Den 01/11-2018
J.nr. 40A-ØL-95-18
Init: RSL

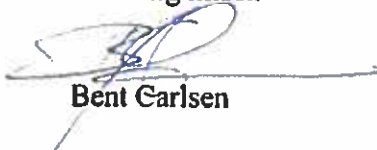
Justitsministeriet
Internationalt Politikontor
Slotholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. e-mail til: jm@jm.dk og anw@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 25. oktober 2018 (Sagsnr. 2018-731-00027) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring om forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen



Bent Carlsen



Ellen Busck Porsbo

Justitsministeriet
Internationalt Politikontor
Slotsholmsgade 10
1216 København K

22. november 2018

PEHE

DI-2016-09550

Deres sagsnr.: «CaseContact_EksternReference»

Per e-mail til jm@jm.dk, kopi til
anw@jm.dk

Bemærkninger til forslag om PNR-lov

Brancheforeningen Dansk Luftfart og DI har modtaget udkast til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) i høring.

Myndighedernes indsamling af luftfartsselskabernes passageroplysninger har hidtil været hjemlet i Toldloven (Skatteministeriet) og indsamlet via Toldstyrelsen. Med nærværende lovforslag lægges der op til, at bestemmelserne samles i en særskilt PNR-lov i Justitsministeriets ressort. Det er samtidig hensigten, at den praktiske dataindsamling fremadrettet skal finde sted i Rigspolitiets regi. Udkastet til PNR-lov indeholder endvidere en række præciseringer og uddybninger i forhold til de hidtil gældende regler.

Dansk Luftfart og DI Transport ser overflytningen til Justitsministeriet/Rigspolitiet som en logisk konsekvens af, at de indsamlede PNR-data primært skal anvendes til forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorhandlinger i regi af PET og FE. Det er således positivt, at der med forslaget tilstræbes at skabe en samlet retslig ramme. Luftfarten er som internationalt baseret erhverv konkurrencemæssigt meget påvirket af nationale særordninger. Det er derfor meget positivt, at forslaget lægger sig helt tæt op af PNR-direktivet.

Vi har derudover følgende bemærkninger til lovforslaget:

Det fremgår af forslagets § 3, at luftfartsselskabernes pligt til at videregive PNR-oplysninger omfatter flyvninger med "tilknytning til Danmark". Det fremgår endvidere af bemærkningerne til § 3, at denne forpligtelse foreslås udvidet således at det også gælder for danske indenrigsflyvninger. Forslaget går således på det punkt videre end PNR-direktivet, hvor forpligtelsen omfatter internationale flyvninger (non-Schengen og intra-EU). Det skal tilføjes, at forslaget også går ud over den ramme, der pt. er indeholdt i Toldloven. En sådan udvidelse vil øge indenrigsluftfartsselskabernes udgifter markant, fordi de betaler deres dataleverandører per PNR. Vi bemærker i den forbindelse, at Sverige ikke omfatter indenrigsflyvninger i den tilsvarende svenske PNR-lov. Vi skal derfor opfordre til, at Danmark også på dette punkt

følger PNR-direktivet på samme måde, som det er gjort ved at frafalde den forpligtelse for crew-oplysninger, der indgår i de gældende regler.

Det fremgår af forslagets § 3, stk. 3, at det selskab, der står for en flyvning, også er det selskab, der skal videregive passageroplysninger. Denne formulering bør præciseres, således at "står for" ikke forveksles med transporterende luftfartsselskab i de tilfælde, hvor der er tale om en underleverandør til et andet luftfartsselskab, eller hvor der er tale om en turoperatør, der har et givent luftfartsselskab som underleverandør. For eksempel vil det i sidstnævnte tilfælde være turoperatøren, der er i besiddelse af oplysningerne. Grundprincippet må være, at forpligtelsen er tilknyttet den aktør, der råder over de indsamlede bookingoplysninger.

Med forslagets § 3, stk. 1 fastlægges det, at luftfartsselskaberne skal levere de indsamlede oplysninger i elektronisk form til PNR-enheden. Med samme paragrafs stk. 4 bemyndiges Justitsministeren til at fastsætte nærmere regler, herunder om tekniske og praktiske krav til luftfartsselskabernes leverance af oplysningerne. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget (side 52), at "Reglerne vil bl.a. fastsætte de nærmere krav til, hvordan oplysningerne skal stilles til rådighed i elektronisk form for Rigspolitiet, herunder formater og krav om at videregivelse skal ske via en nærmere udvalgt it-leverandør." Det er i sidstnævnte forbindelse helt afgørende, at grænsesnittet mellem luftfartsselskab og myndighed er præcist defineret, så der ikke hersker tvivl om ansvars- og udgiftsdelingen. Det har desværre ikke været tilfældet i SKATs / Toldstyrelsens proces, hvor SKATs underleverandør meget sent i processen har stillet luftfartsselskaber overfor økonomiske og juridiske krav, der er luftfartsselskabet uvedkommende. Det forhold har medvirket til at forsinke implementeringen markant, og er i skrivende stund fortsat uløst. Det er helt afgørende for luftfartserhvervet, praktisk som økonomisk, men også i forhold til persondatareglerne, at denne problemstilling afklares i den kommende tætte dialog med Justitsministeriet og Rigspolitiets PNR-enhed om bekendtgørelsens indhold, jf. også bemærkningernes side 51.

Det fremgår af lovforslagets § 1, stk. 1, at luftfartsselskabernes forpligtelse til videregivelse af PNR-oplysninger er begrænset til de oplysninger, som selskaberne har indsamlet som led i deres virksomhed. Denne begrænsning har primært reference til listen i bilag 1, men vil efter vores opfattelse også kunne have reference til de tidsmæssige leverancekrav, der fremgår af forslagets § 4, idet luftfartsselskaber i visse situationer ikke vil være i besiddelse af PNR-oplysninger før meget sent i den enkelte flyvnings forløb. Dette kan blandt andet være tilfældet i rene charteroperationer for en turoperatør, taxifyvninger mm. Hvad angår bestemmelsen om adgangen til ad hoc-oplysninger i konkrete situationer, jf. § 4, stk. 3, er det vigtigt at det praktiske format for sådanne informationer er afstemt med det enkelte selskabs systemmæssige muligheder, således at luftfartsselskaberne ikke pålægges yderligere byrder til systemudvikling mv.

Det fremgår af lovbemærkningerne side 53, at den af SKAT/Toldstyrelsen udviklede IT-modtageløsning forudsættes videreført af Rigspolitiet efter 1. januar 2019 i en ikke nærmere bestemt periode. Det fremgår dog også, at Rigspolitiet arbejder med at

udvikle en egen IT-løsning, der på længere sigt skal erstatte Toldstyrelsens nuværende system. Vi skal hertil bemærke, at luftfartsselskaberne i forbindelse med tilpasningen til Toldstyrelsens system allerede har afholdt betragtelige udgifter, herunder ikke mindst i form af udgifter til software-ændringer hos selskabernes GDS-leverandører. Dertil kommer løbende produktionsomkostninger i forbindelse med videregivelse af data til myndighederne. Vi forudsætter derfor, at luftfartsselskaberne friholdes for nye omkostningsbyrder i forbindelse med overflytningen til Rigspolitiet og den efterfølgende påtænkte implementering af et nyt system. Vi finder derfor, at de administrative og økonomiske konsekvenser, der angives i bemærkningers afsnit 5, er stærkt bekymrende. Med udgangspunkt i, at luftfartsselskaberne allerede har afholdt omkostningerne en gang, finder vi det derfor påkrævet, at selskaberne kompenseres for tilkommende nye tilpasningsomkostninger.

Forslagets kapitel 7 omhandler straffebestemmelser, hvor luftfartsselskaber kan pålægges bødestraf i tilfælde af manglende levering af PNR-data til myndighederne. Strafferammen konkretiseres i bemærkningerne til § 28, og angives til mellem 10.000 og 100.000 kr. per flyvning. Vi har forståelse for, at der skal være markante sanktioner i tilfælde, hvor et luftfartsselskab bevidst undlader eller groft forsømmer at opfylde lovens krav. Men manglende leverance kan skyldes mange andre forhold, der er uden for selskabets kontrol, f.eks. årsager af teknisk og systemmæssig karakter, herunder hos tredjemand. Sanktioner i den nævnte størrelsesorden vil i sådanne situationer kunne gøre betydelig skade på et selskabs økonomiske fundament. Det er derfor vigtigt, at sådanne forhold tydeliggøres, enten i lovbemærkningerne eller i forbindelse med udarbejdelsen af en kommende bekendtgørelse.

Afsluttende skal vi gøre opmærksom på, at luftfartsselskaberne ikke kan påtage sig et ansvar for myndighedernes behandling af overleverede PNR-data forhold til persondatalovgivningen. Vi skal derfor kvittere for, at der i det nu fremsatte lovforslag er indsat en tydeliggørelse af denne afgrænsning, jf. bemærkningerne til § 3, side 26.

Vi står naturligvis til rådighed for eventuel uddybning af ovenstående, og ser frem til en tæt dialog om lovens udmøntning.

Med venlig hilsen



Per Henriksen

+ 45 33 77 46 72



DET KRIMINAL
PRÆVENTIVE RÅD

Justitsministeriet
Sikkerhedskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Artillerivej 55
2300 København S

Tlf. 45 15 36 50
Fax 45 15 01 39

dkr@dkr.dk
www.dkr.dk

Høringssvar – udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

23-11-2018

Ved en mail af 25. oktober 2018 har Justitsministeriet anmodet om Det Kriminalpræventive Råds (DKR) eventuelle bemærkninger til PNR-loven.

DKR-nummer:
18-131-0241

I den anledning skal DKR udtale, at vores mission er at skabe tryghed ved at oplyse om og forebygge kriminalitet.

Sagsbehandler:
AKN/ISE

Rådet har generelt fokus på, hvordan kriminalitet kan forebygges ad andre veje end ved regulering af strafniveauet. Indsamling af data om potentielt kriminelle flypassagerers ind- og udrejse til Danmark kan således bidrage til forebyggelse af kriminalitet.

Forslaget opregner kriminalitetsformer, der vil blive omfattet af forslaget. Kriminalitetstyperne betegnes som grov kriminalitet. Efter Rådets opfattelse omfatter listen kriminalitetstyper, der normalt ikke henregnes til grov kriminalitet og som ofte ikke er grænseoverskridende.

Det Kriminalpræventive Råd skal pege på betydningen af at begrænse en sådan indsamling af data til absolut nødvendige tilfælde. Proportionalitet i forbindelse med væsentlige indgreb i den enkeltes ret til anonymitet er vigtig. Hvis denne balance overskrides vil man også etablere en unødvendig samling af personhenførbare data.

Der henvises til Justitsministeriets sagsnr.: 2018-731-0027, dok: 865412. Høring sendt til jm@jm.dk med kopi til anw@jm.dk.

Med venlig hilsen

Anna Karina Nickelsen
Sekretariatschef

Side 2

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt per email til jm@jm.dk med
kopi til anw@jm.dk



IT-Politisk Forening
c/o Jesper Lund
Carl Bernhards Vej 15, 2.tv
1817 Frederiksberg C

E-mail : bestyrelsen@itpol.dk
Web : <http://www.itpol.dk>

Dato : 22. november 2018

Hørings svar vedr. forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (J.nr. 2018-731-0027)

Lovforslaget ændrer det danske PNR-system således at ansvaret for at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne flyttes fra Toldstyrelsen til Rigspolitiet. Det betyder at Rigspolitiet som noget nyt får systematisk adgang til PNR-oplysninger i forbindelse med politiets opgaver med at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge terrorisme og grov kriminalitet. Den nuværende adgang til PNR-oplysningerne for PET og FE bevares, og den bliver i praksis udvidet, fordi PET og FE kommer til at behandle flere PNR-oplysninger om borgerne.

Hensigten med lovforslaget er at ændre det danske PNR-system til en ordning, som overordnet svarer til PNR-direktivets bestemmelser. Det skal bane vejen for en aftale mellem Danmark og Den Europæiske Union om dansk tilknytning til PNR-direktivet. Selv om det nye danske PNR-system er baseret på PNR-direktivet, er der dog en række udvidelser, som ikke er forenelige med PNR-direktivet og som kraftigt forringer databeskyttelsen for borgerne. Det kan meget vel blive et problem for Danmark, hvis Den Europæiske Union i forbindelse med en eventuel aftale om dansk tilknytning til PNR-direktivet stiller krav til databeskyttelsen i den danske behandling af PNR-oplysninger.

I forhold til kravene om databeskyttelse i PNR-direktivet er det især den generelle og udifferentierede adgang for PET og FE, som er problematisk i det danske lovforslag. Der opbygges reelt et dualt PNR-system for efterretningstjenesterne, som er indlejret i PNR-enheden hos Rigspolitiet. Rigspolitiet er dataansvarlig for PNR-enheden, men Rigspolitiet har ingen indflydelse på den behandling af PNR-oplysninger som PET og FE foretager.

Derudover indebærer lovforslagets mulighed for at PNR-oplysninger på systematisk basis kan behandles i POL-INTEL, at de indsamlede PNR-oplysninger kan blive behandlet til formål som er uforenelige med PNR-direktivet, og at de indsamlede PNR-oplysninger kan blive gemt i længere tid end PNR-direktivet tillader.

Med lovforslagets PNR-system vil der uundgåeligt ske behandling af følsomme personoplysninger, selv om dette ikke er tilladt efter lovforslaget (og PNR-direktivet).

Efter IT-Politisk Forenings opfattelse er det foreslåede danske PNR-system i strid med Charter om Grundlæggende Rettigheder ("Charteret"), jf. de præmisser som fremgår af EU-Domstolens udtalelse 1/15 om EU-Canada PNR-aftalen af 26. juli 2017. Justitsministeriet vurderer også dette spørgsmål, men ser alene på to elementer af de kumulative krav, som EU-Domstolen opstiller for at en PNR-ordning er forenelig med artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1 i Charteret.

Disse overordnede bemærkninger uddybes i det følgende.

Sammenligning med PNR-direktivet

IT-Politisk Forening er opmærksom på, at PNR-direktivet ikke er bindende for Danmark på grund af retsforbeholdet. Når vi alligevel har lavet en sammenligning med PNR-direktivet skyldes det lovforslagets erklærede hensigt om at "etablere en ordning i Danmark, der overordnet svarer til den ordning, som de øvrige EU-medlemsstater har etableret efter direktivet." Derudover finder EU-retten inklusive Charteret efter Justitsministeriets egen vurdering anvendelse på den danske PNR-ordning, uanset den danske undtagelse fra PNR-direktivet, jf. pkt. 8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

PNR-direktivet har et setup hvor en PNR-enhed modtager PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne. PNR-enheden behandler oplysninger til tre formål:

- 1) Vurdering af passagerne forud for deres planlagte ankomst med en vis profilering efter kriterier fastsat i direktivet.
- 2) Reagere på begrundede forespørgsler fra kompetente myndigheder om at behandle og videregive PNR-oplysninger i konkrete sager for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.
- 3) Analysere PNR-oplysningerne med henblik på at ajourføre eller fastsætte nye kriterier for vurderingen af passagerer forud for deres ankomst.

I det foreslåede danske PNR-system er PNR-enhedens behandling af personoplysninger udvidet på to punkter.

For det første kan vurderingen af passagererne før deres ankomst ske ved hjælp af tværgående informationsanalyser jf. politilovens § 2 a, altså brug af POL-INTEL. Det indebærer en mere vidtgående og indgribende forhåndsvurdering og profilering end hvad PNR-direktivet umiddelbart tillader. Derudover har analyser i POL-INTEL den konsekvens, at PNR-oplysningerne kan behandles til nye formål, som ikke nødvendigvis er forenelige med PNR-direktivet, og at de kan opbevares i længere tid end PNR-direktivet tillader. Dette punkt uddybes særskilt i afsnittet nedenfor om behandling af PNR-oplysninger i POL-INTEL.

For det andet har PET og FE fået status som en slags kompetent myndighed i forhold til PNR-enheden, men med kraftigt udvidede beføjelser til at modtage PNR-oplysninger. PET og FE skal ikke fremsætte begrundede anmodninger, men kan modtage PNR-oplysninger alene hvis det kan have betydning for henholdsvis PET's opgaver med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 og FE's opgaver med varetagelse af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Kriteriet "kan have betydning" indebærer efter bemærkningerne til PET-lovens § 3, at PET og FE kan få adgang til oplysningerne medmindre det på forhånd kan udelukkes, at de er relevante for tjenestens opgaver. Det er for alle praktiske formål en generel adgang til alle indsamlede PNR-oplysninger, svarende til at der blev opbygget en dual PNR-enhed hos PET og FE (den fulde PNR-database i PNR-enheden kan i princippet spejles; hos FE dog kun for udenlandske borgere). Dette duale PNR-system for efterretningstjenesterne er organisatorisk indlejret i PNR-enheden hos Rigspolitiet, fordi PET og FE kan udstationere medarbejdere til denne enhed. Selv om Rigspolitiet er dataansvarlig for behandlingen af PNR-oplysninger i PNR-enheden, har Rigspolitiet ingen indflydelse på den behandling (søgning og videregivelse), som foretages for PET og FE.

I forhold til de maskerede PNR-oplysninger (når PNR-oplysninger opbevares af PNR-enheden efter 6 måneder) har PET og FE også adgang til disse oplysninger, herunder adgang til afmaskering, på væsentligt mere lempelige vilkår end hvad PNR-direktivet tillader for kompetente myndigheders adgang til maskerede PNR-oplysninger. Hvis PET og FE tidligere har udnyttet deres bulk-adgang (via "kan have betydning" kriteriet) til at opbygge fulde kopier af PNR-enhedens database, vil behovet for at få adgang til maskerede PNR-oplysninger fra den danske PNR-enhed muligvis være beskedent.

Den danske PNR-ordning er omfattet af EU-retten, men EU-rettens regler om databeskyttelse (implementeret via retshåndhævelsesloven og det fremsatte PNR-lovforslag) finder alligevel ikke anvendelse når PNR-enheden under Rigspolitiet behandler PNR-oplysninger for PET og FE. Det er temmelig ulogisk, og det udhuler i betydeligt omfang EU-rettens databeskyttelse, fordi PET-loven og FE-loven har langt mere lempelige regler for behandling af personoplysninger og for uafhængigt tilsyn med denne behandling af personoplysninger. Når der behandles PNR-oplysninger efter FE-loven, er der intet tilsyn med behandlingen af personoplysninger for personer som ikke er hjemmehørende i Danmark (udfyldes nedenfor).

Efterretningstjenesternes adgang til PNR-oplysninger ud fra "kan have betydning" kriteriet gælder også, hvis den danske PNR-enhed modtager PNR-oplysninger fra PNR-

enheder i andre EU-medlemsstater. PET og FE kan sågar efter den danske PNR-lov anmode andre EU PNR-enheder om oplysninger på mere lempelige kriterier end kompetente myndigheder, der skal holde sig inden for rammerne af databeskyttelsesreglerne i PNR-direktivet (og EU-retten i øvrigt).

Udveksling af PNR-oplysninger mellem EU-medlemsstaterne er et væsentligt element i det europæiske PNR-system. Den danske regering forventer formentlig, at Danmark kan deltage i denne dataudveksling, hvis der på et fremtidigt tidspunkt opnås en dansk tilknytning til PNR-direktivet. Det virker dog meget usandsynligt, at andre EU-medlemsstater vil videregive PNR-oplysninger til den danske PNR-enhed, hvis oplysningerne fra den danske PNR-enhed kan videregives til PET og FE på betingelser, som ikke overholder EU-rettens regler om databeskyttelse.

Hvis videregivelsen til Danmark sker som 3. land i forhold til PNR-direktivet (en anden mulighed ifølge lovforslaget, eventuelt midlertidigt indtil en mere fast dansk tilknytning til PNR-direktivet er på plads), må denne videregivelse jf. PNR-direktivets artikel 11, stk. 3 kun ske, hvis medlemsstaterne har forvissat sig om, at modtageren (altså Danmark) har til hensigt at anvende PNR-oplysningerne til formål, der er forenelige med PNR-direktivets betingelser og beskyttelsesregler. Det vil ikke være tilfældet, hvis den danske PNR-enhed behandler de modtagne PNR-oplysninger i henhold til den danske PNR-lov (på grund af "bagdøren" til PET og FE, som ophæver væsentlige dele af PNR-direktivets beskyttelsesregler).

PET's adgang til PNR-oplysninger

Ligesom i det nuværende danske PNR-system (hvor Toldstyrelsen fungerer som PNR-enhed), kan PET indhente PNR-oplysninger fra PNR-enheden, hvis det kan have betydning for tjenestens opgaver med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Formelt vil det fremover formentlig ske ved at PET-medarbejdere i PNR-enheden hos Rigspolitiet behandler PNR-oplysninger med henblik på videregivelse til PET.

Behandlingen for PET i PNR-enheden (eksempelvis søgninger og databaseudtræk) og behandlingen efter at PET har modtaget PNR-oplysningerne sker efter PET-lovens databeskyttelsesregler. Kriteriet "kan have betydning" sætter reelt ingen begrænsninger for hvilke oplysninger der kan videregives til PET, eftersom videregivelse kan ske, medmindre det på forhånd kan udelukkes at oplysningerne har relevans for PET.

I forhold til spørgsmålet om PET's indhentning af PNR-oplysninger svarer den nye ordning til det nuværende PNR-system (PET-lovens § 4, stk. 2 og 3). Alligevel sker der en kraftig udvidelse i mængden af PNR-oplysninger, som PET kommer til at behandle om borgerne (både danske og udenlandske borgere). Hvis PET under de gældende regler indhenter PNR-oplysninger om en gruppe af personer, som ikke på forhånd er identificeret, for eksempel alle der rejser til bestemte destinationer eller har bestemte rejsemønstre, skal PET, så hurtigt som forholdene tillader det, foretage en vurdering af, om de personer, som oplysningerne vedrører, er af relevans for tjenestens opgavevaretagelse. Det følger af PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5 og bemærkningerne til PET-lovens § 4, stk. 2 (jf. pkt. 4.4.7 i de almindelige bemærkninger til lov nr. 1881 af 29/12/2015).

Disse bestemmelser i PET-loven foreslås imidlertid ophævet, således at det fremover alene vil være PET-lovens generelle bestemmelser (§§ 9 og 9 a) for sletning af oplysninger, der ikke længere er relevante, som finder anvendelse på de indhentede PNR-oplysninger. Det betyder, at PET ikke har nogen forpligtelse til at vurdere, om de indhentede PNR-oplysninger er relevante, hverken på et tidspunkt umiddelbart efter indhentningen eller senere. PET er heller ikke forpligtet til at slette enkeltoplysninger i dokumenter, hvis øvrige oplysninger i dokumentet opfylder PET-lovens behandlingskriterier. Et "dokument" kan i den forbindelse være en elektronisk fil (database) med potentielt en større mængde enkeltoplysninger.

Den forventelige konsekvens af denne ændring af PET-loven vil være en betydelig informationsophobning med oplysninger om borgernes flyrejser. PET skal efter lovændringen i 2016 ikke længere løbende vurdere relevansen af de indhentede personoplysninger, og den eneste reelle opbevaringsbegrænsning er et generelt

slettekrav efter 15 år.

Hvis borgerne ønsker at ikke-relevante PNR-oplysninger slettes på et tidligere tidspunkt, kan det kun ske ved at borgerne gør brug af den indirekte indsigtsordning i PET-lovens § 13, dvs. at borgerne anmoder Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) om at undersøge, om PET uberettiget behandler oplysninger om dem. Kun i den situation skal forældede PNR-oplysninger slettes om den konkrete borger, som har indgivet en klage til TET.

IT-Politisk Forening vil anbefale, at de nuværende bestemmelser i PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5 videreføres i den nye danske PNR-ordning.

FE's adgang til PNR-oplysninger

Under den gældende lovgivning (FE-lovens § 3, stk. 4) kan FE indhente PNR-oplysninger hos Toldstyrelsen, hvis oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet, og hvis oplysningerne vedrører personer der ikke er danske statsborgere.

Med PNR-lovforslaget skabes en udvidelse af FE's mulighed for at modtage PNR-oplysninger fra PNR-enheden, idet FE fremover vil kunne modtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, hvis oplysningerne angår bestemte personer. I dag kan FE slet ikke modtage oplysninger om danske statsborgere. For udenlandske borgere (ikke i Danmark hjemmehørende personer) er der mulighed for "bulk" indhentning uden reelle begrænsninger, eftersom oplysningerne kan videregives til FE, medmindre det på forhånd kan udelukkes, at oplysningerne er relevante for tjenestens virksomhed.

Rent praktisk vil det specielt for flyvninger inden for Schengen-området være forbundet med betydelige vanskeligheder for FE at fastslå, om der er tale om en i Danmark hjemmehørende fysisk person. Det skyldes at PNR-oplysninger for flyvninger inden for Schengen-området ikke vil indeholde pas-oplysninger eller anden sikker identifikation, som kan bruges til at fastslå personens nationalitet. Det er heller ikke givet, at PNR-oplysningerne indeholder (post) adresseoplysninger (som

kan bruges til at fastslå, om der er tale om en i Danmark hjemmehørende fysik person), da flybilletter i dag er elektroniske.

FE kan behandle de modtagne PNR-oplysninger til alle formål som vedrører tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet. Ifølge bemærkningerne til FE-lovens § 3, stk. 4 omfatter dette sågar formål som tjenestens forsøg på kilderekruttering, hvilket må være uforeneligt med de formål, som PNR-direktivet tillader i artikel 1, stk. 2 (forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet).

Behandlingen af PNR-oplysninger hos FE sker i henhold til FE-loven. Databeskyttelsesreglerne i FE-loven gælder alene for i Danmark hjemmehørende fysiske personer. Der er således ingen databeskyttelsesregler for udenlandske borgere (som ikke er i Danmark hjemmehørende fysiske personer). TET fører ikke tilsyn med behandlingen af personoplysninger for udenlandske borgere, og udenlandske borgere har ikke mulighed for at indgive en klage til TET, hvis de mener at FE uberettiget behandler oplysninger om den.

Alle indgreb i de rettigheder som er sikret af EU-Charteret skal respektere det væsentligste indhold af disse rettigheder, jf. artikel 52, stk. 1 i Charteret. Efter retspraksis fra EU-Domstolen i sagen C-362/14 (præmis 95), omfatter det væsentligste indhold af den grundlæggende ret til effektiv domstolsbeskyttelse (Charteret artikel 47) muligheden for retsmidler med henblik på adgang til personoplysninger, som vedrører den pågældende, eller til at få sådanne oplysninger berigtiget eller slettet. Denne mulighed har udenlandske borgere imidlertid ikke, når FE behandler personoplysninger om dem, eftersom de ikke kan indgive en klage til TET eller en anden uafhængig databeskyttelsesmyndighed.

EU-retten finder som minimum anvendelse på PNR-enhedens videregivelse af personoplysninger til FE. Hvis de videregivne personoplysninger behandles på en måde, hvor end ikke det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder i Charteret respekteres, kan selve videregivelsen næppe være i overensstemmelse med EU-retten (Charteret). I så fald ville beskyttelsen under EU-retten, når luftfartsselskaber videregiver PNR-

oplysninger til den danske PNR-enhed, blive frataget enhver effektiv virkning.

Derudover kan andre EU-medlemsstater som nævnt ovenfor kun videregive PNR-oplysninger til den danske PNR-enhed, hvis behandlingen i Danmark sker i overensstemmelse med PNR-direktivets betingelser og beskyttelsesforanstaltninger. Det vil ikke være tilfældet ved videregivelse til den danske PNR-enhed, fordi PNR-oplysningerne herfra kan videregives til FE, hvor der ikke gælder regler om databeskyttelse for udenlandske borgere.

Behandling af PNR-oplysninger i POL-INTEL

I forbindelse med forhåndsvurderingen af passagerer før deres planlagte ankomst giver PNR-direktivet mulighed for at sammenholde PNR-oplysninger (for eksempel navn og pasnummer) med oplysninger i databaser, som er relevante med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet, herunder databaser vedrørende personer der eftersøges (eksempelvis Schengen Information System, SIS), samt at behandle PNR-oplysninger efter forud fastsatte kriterier. Det sidste kan indebære en risikoprofilering ud fra rejsemønstre eller andre PNR-oplysninger.

Efter bemærkningerne til PNR-lovforslagets § 11 kan forhåndsvurderingen i det danske PNR-system også omfatte udførelse af tværgående informationsanalyser, jf. politilovens § 2 a, dvs. brug af POL-INTEL.

Hvis den tværgående informationsanalyse med POL-INTEL gør brug af PNR-oplysninger (for eksempel samkøring af PNR-oplysninger med øvrige oplysninger om personen i POL-INTEL), vil PNR-oplysningerne i PNR-enheden på systematisk basis blive overført (indsamlet) til behandling i POL-INTEL systemet.

Når PNR-oplysninger på denne måde overføres til POL-INTEL, vil det ikke være muligt at sikre, at den videre behandling af PNR-oplysningerne sker i overensstemmelse med PNR-lovens bestemmelser, eksempelvis sletning efter 5 år og maskering efter 6 måneder. Det vil heller ikke være

muligt at sikre, at PNR-oplysningerne kun må behandles til formål vedr. terrorhandlinger eller grov kriminalitet, jf. bilag 2 til PNR-loven, som kan straffes med mindst 3 års fængsel.

Det skyldes at POL-INTEL bekendtgørelsen (BEK nr. 1078 af 20/09/2017) tillader genanvendelse af oplysninger, der tidligere er behandlet i POL-INTEL, jf. bekendtgørelsens § 7. De genanvendte personoplysninger kan anvendes i overensstemmelse med POL-INTEL bekendtgørelsens §§ 4 og 5, som ikke er begrænset til terrorhandlinger og grov kriminalitet. POL-INTEL bekendtgørelsen har desuden sine egne bestemmelser om sletning, som er væsentligt mildere end PNR-loven. Der er i POL-INTEL bekendtgørelsen eksempelvis ingen krav om maskering af PNR-oplysningerne efter 6 måneder som i PNR-lovens § 7, stk. 1.

PNR-lovens § 13, stk. 1 fastsætter, at politiet alene må behandle PNR-oplysninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Dette krav vil politiet ikke kunne overholde, hvis der på systematisk basis behandles PNR-oplysninger i POL-INTEL i forbindelse med forhåndsvurderingen af passagerer før deres forventede ankomst, fordi PNR-oplysningerne i POL-INTEL vil kunne blive genanvendt til formål, som ikke er forenelige med kravene i PNR-lovens § 13, stk. 1.

Behandling af følsomme personoplysninger

Det fremgår af lovforslagets § 9, stk. 1, at der ikke må ske behandling af følsomme personoplysninger hos PNR-enheden.

Når der sker behandling af PNR-feltet generelle bemærkninger (PNR-oplysning nr. 12 i bilag 1) vil det generelt ikke være muligt at sikre, at der ikke sker behandling af følsomme personoplysninger. Det skyldes at oplysninger om ønsker om særlige måltider, der kan afsløre religiøse præferencer, eller behov for særlig assistance, der kan give oplysninger om personens sundhedstilstand, normalt vil blive noteret som tekstoplysninger i PNR-feltet med generelle bemærkninger.

I det nuværende danske PNR-system er feltet "generelle bemærkninger" helt undtaget fra behandling i PNR-systemet (ingen indsamling af dette felt). Det skyldes et hensyn om at sikre, at der ikke sker behandling af følsomme personoplysninger, jf. Justitsministerens besvarelse af spørgsmål 31, 40 og 42 i forbindelse med lovforslag L 23 i folketingsåret 2015-16.

IT-Politisk Forening vil anbefale, at feltet "generelle bemærkninger" også udelades i det nye danske PNR-system, idet det er den eneste måde hvorpå det reelt kan sikres, at der ikke sker behandling af følsomme personoplysninger.

Dataansvar og tilsyn med behandlingen af PNR-oplysninger

PNR-direktivets artikel 15 kræver, at den nationale tilsynsmyndighed som fører tilsyn med behandlingen af personoplysninger efter retshåndhævelsesloven (altså Datatilsynet i Danmark) også skal føre tilsyn med behandlingen af PNR-oplysninger i PNR-enheden. Derudover skal PNR-enheden have en databeskyttelsesrådgiver, som er ansvarlig for at føre (internt) tilsyn med behandlingen af PNR-oplysninger og gennemførelsen af relevante beskyttelsesforanstaltninger (jf. PNR-direktivets artikel 5, stk. 1).

Det danske PNR-lovforslag kan ikke siges at overholde disse krav, hvilket skyldes den rolle, som PET og FE har fået tildelt i den danske PNR-enhed. Rigspolitiet er dataansvarlig for PNR-enheden, men Rigspolitiet har ikke nogen indflydelse på den behandling, som PET og FE foretager i selve PNR-enheden (eller som foretages for PET og FE i PNR-enheden). Databeskyttelsesrådgiveren i PNR-enheden må heller ikke føre internt tilsyn med den behandling, som foretages for PET og FE i PNR-enheden.

Datatilsynet er kun tilsynsmyndighed for den del af behandlingen af personoplysninger i PNR-enheden, som ikke udføres for PET og FE. Tilsynet med behandlingen som udføres for PET og FE i Rigspolitiets PNR-enhed er placeret hos Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET). Hos FE fører TET kun tilsyn med behandlingen af personoplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske

personer, så en del af behandlingen af personoplysninger i PNR-enheden vil hverken være undergivet uafhængigt tilsyn af Datatilsynet eller TET, og heller ikke PNR-enhedens databeskyttelsesrådgiver.

Arbejdsdelingen mellem Datatilsynet og TET i PNR-enheden synes generelt at være meget uhensigtsmæssig. IT-Politisk Forening vil anbefale, at Datatilsynet får det fulde tilsynsansvar inklusive den behandling som foretages med henblik på videregivelse af PNR-oplysninger til PET og FE. Derudover bør Rigspolitiet have det fulde dataansvar for enhver behandling af personoplysninger i PNR-enheden, og PNR-enhedens databeskyttelsesrådgiver skal kunne føre internt tilsyn med enhver behandlingsaktivitet i PNR-enheden.

Overførsel af PNR-oplysninger fra Danmark til tredjelande

PNR-lovforslagets § 20 fastsætter betingelserne for at PNR-oplysninger kan overføres fra Danmark til et tredjeland. Det er uklart om det alene er betingelserne i § 20 som gælder for en overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande, eller om § 20 skal forstås som yderligere betingelser i forhold til de generelle betingelser i retshåndhævelseslovens afsnit VII om overførsel af personoplysninger til tredjelande. Det bør præciseres i lovttekstens bemærkninger.

PNR-direktivets artikel 11, stk. 1, litra a kræver at betingelserne i artikel 13 i rammeafgørelse 2008/977/RIA er opfyldt (som nu er erstattet af direktiv (EU) 2016/680). Artikel 13 i rammeafgørelsen stiller krav om at det pågældende tredjeland sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

Vurdering af lovforslaget i forhold til EU-retten

EU-Domstolen har den 26. juli 2017 afgivet en udtalelse (A-1/15) om EU-Canada PNR-aftalen. Præmis 232 i denne udtalelse fastsætter de krav, som skal være opfyldt for at PNR-aftalen er forenelig med Charterets artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1.

I pkt. 8 til lovforslagets almindelige bemærkninger skriver Justitsministeriet, at den foreslåede danske PNR-ordning efter Justitsministeriets opfattelse må "[...] anses for at leve op til de krav EU-Domstolen har opregnet i sagen." Det begrundes af Justitsministeriet med at det i lovforslaget "klart og præcist fastsættes, hvilke oplysningerne der behandles, og at behandlingen af PNR-oplysninger er underlagt et uafhængigt tilsyn." (almindelige bemærkninger, side 38 nederst).

IT-Politisk Forening uenig i denne vurdering. Præmis 232 i A-1/15 opstiller en række kumulative krav (de enkelte punkter er bundet sammen af "og"). Justitsministeriet forholder sig alene til to af dem.

Blandt kravene i præmis 232 er følgende (af pladshensyn omtales kun i forkortet udgave de krav, som efterfølgende kommenteres i høringssvaret, men EU-Domstolens litrering i præmis 232 er videreført i listen nedenfor).

a) PNR-oplysningerne skal fastlægges klart og præcist.

c) Adgang til de indsamlede PNR-oplysninger efter indrejse (og bortset fra den automatiserede forhåndsvurdering), og ved enhver videregivelse, skal være underlagt materielle og processuelle betingelser, som er støttet på objektive kriterier. Adgangen skal undtagen i behørigt begrundede tilfælde være betinget af forudgående kontrol ved en domstol eller en uafhængig administrativ myndighed.

d) Efter flypassagerens udrejse (afgang) må der kun opbevares PNR-oplysninger for de personer hvor der foreligger objektive forhold, som gør det muligt at antage, at de kan frembyde en risiko i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet.

f) Der skal fastsættes en ret til individuel underretning af flypassagererne, hvis deres PNR-oplysninger bliver brugt under deres ophold og efter udrejse, samt ved videregivelse til andre myndigheder.

g) Der skal sikres et uafhængigt tilsyn med behandlingen af PNR-oplysninger.

Justitsministeriet forholder sig i de almindelige bemærkninger pkt. 8 til punkt a) og g) af præmis 232.

Med hensyn til **punkt a)** fremgår det af udtalelsens præmis 160, at PNR-feltet "generelle bemærkninger" ikke kan anses for at være afgrænset tilstrækkeligt klart og præcist. Det skyldes, at en sådan rubrik ikke giver nogen indikation af arten og omfanget af de oplysninger, som skal indsamles, og synes endda at kunne omfatte oplysninger, der ikke har nogen som helst forbindelse med formålet med indsamlingen af PNR-oplysninger.

I PNR-lovforslagets § 21 er der alene krav om dommerkendelse, hvis politiet eller Toldstyrelsen ønsker adgang til de lagrede PNR-oplysninger efter 6 måneder fra indsamlingstidspunktet (hvis afmaskerede PNR-oplysninger videregives). Der er ingen krav om dommerkendelse, hvis PET og FE vil have adgang til de indsamlede PNR-oplysninger (uanset tidspunktet for adgang), og det samme gælder for politiet og Toldstyrelsen hvis videregivelsen (adgang) sker før maskering (altså inden 6 måneder).

På den baggrund kan lovforslaget ikke siges at leve op til kravene i **punkt c)** af præmis 232.

Udtalelsen fra EU-Domstolen tillader kun lagring af PNR-oplysninger om samtlige passagerer, mens de befinder sig i Canada. Efter udrejse må der kun ske lagring af PNR-oplysninger for de personer, hvor objektive forhold gør det muligt at antage, at de kan frembyde en risiko i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet. Der skal med andre ord være tale om en målrettet lagring af PNR-oplysninger efter at flypassagererne er udrejst.

Det danske PNR-lovforslag tillader i lighed med PNR-direktivet lagring af PNR-oplysninger for samtlige flypassagerer i 5 år. Maskeringen efter 6 måneder er alene en pseudonymisering, og den ændrer ikke ved at der fortsat lagres personoplysninger efter 6 måneder. Bestemmelserne om lagring af PNR-oplysninger i den danske PNR-lovforslag kan dermed ikke siges at opfylde kravene i **punkt d)** af præmis 232, fordi der sker lagring af PNR-oplysninger om samtlige passagerer i 5 år.

I udtalelsen 1/15 (præmis 186-189) finder EU-Domstolen, at selve indsamlingen af PNR-oplysninger om alle flypassagerer, og lagring af disse oplysninger om alle

flypassagerer indtil udrejsen, ikke overskrider grænsen for det strengt nødvendige. Derved adskiller A-1/15 sig ganske bemærkelsesværdigt fra EU-Domstolens domme om telelogning i april 2014 (de forenede sager C-293/12 og C-594/12) og december 2016 (de forenede sager C-203/15 og C-698/15), hvor en generel og udifferentieret lagring af metadata om elektronisk kommunikation for samtlige abonnenter er i strid med artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk.1 i Charteret. I disse to sager er kun en målrettet logning (lagring) forenelig med Charteret.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at muligheden for lagring af PNR-oplysninger om alle personer kun eksisterer indtil udrejsetidspunktet. Derefter er kun en målrettet lagring af PNR-oplysninger forenelig med Charteret.

Derudover vil IT-Politisk Forening anføre, at muligheden for generel indsamling og lagring af PNR-oplysninger i præmis 186-189 i A-1/15 synes at være meget tæt knyttet til Chicagokonventionen, som tillader en stat at undersøge samtlige indrejsende passagerer i forbindelse med grænsekontrollen. En generel og udifferentieret indsamling af PNR-oplysninger med henblik på forhåndskontrol af passagererne inden ankomsttidspunktet med automatiseret behandling efter bestemte kriterier medfører ifølge udtalelsens præmis 187, at "sikkerhedskontrollen, navnlig ved grænsen, bliver lettere og foretages hurtigere."

Lovgivning vedrørende opbevaring af personoplysninger skal altid opfylde objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de personoplysninger, der skal opbevares, og det forfulgte mål. Det fremhæves som et generelt krav i præmis 191 af A-1/15. Dette krav gælder også for den generelle indsamling af PNR-oplysninger og den generelle lagring af disse indtil udrejsen.

Ved flyvninger mellem Danmark og lande uden for Schengen, er Danmark i henhold til Schengen-grænsekodekset forpligtet til at foretage en kontrol af samtlige passagerer ved indrejse og udrejse. Her kan præmis 186-189 med rimelighed overføres til den danske PNR-ordning, idet adgang til PNR-oplysninger inden ankomst til Danmark vil kunne få sikkerhedskontrollen til at foregå hurtigere. Samtlige flypassagerer skal under alle

omstændigheder kontrolleres ved indrejsekontrollen (passage af den ydre Schengen-grænse).

Den danske PNR-ordning omfatter imidlertid også flyvninger inden for Schengen-området og sågar indenrigsflyvninger i Danmark. Inden for Schengen-området må der som udgangspunkt ikke være grænsekontrol på systematisk basis, men alene stikprøvekontroller. For danske indenrigsflyvninger er der i særdeleshed ingen objektive forhold, som kan begrunde at der sker indsamling af PNR-oplysninger om samtlige passagerer.

Med **punkt f)** i præmis 232 kræver EU-Domstolen individuel underretning af flypassagerer, hvis deres PNR-oplysninger bliver brugt under deres ophold eller efter udrejse (altså bortset fra den automatiske forhåndskontrol af samtlige passagerer), og hvis oplysningerne videregives til myndighederne. Underretningen kan udskydes indtil det tidspunkt, hvor den ikke længere kan forstyrre en efterforskning. En sådan underretning er ifølge præmis 220 i udtalelsen "de facto nødvendig for at gøre det muligt for flypassagererne at udøve deres ret til at anmode om indsigt i PNR-oplysninger, der vedrører dem, og til i givet fald at anmode om berigtigelse af disse samt til i overensstemmelse med chartrets artikel 47, stk. 1, at have adgang til effektive retsmidler for en domstol."

Det danske PNR-lovforslag indeholder ingen bestemmelser om underretning. Af de specielle bemærkninger til § 2 fremgår det indirekte, at der kun vil blive stillet generelle oplysninger om PNR-indsamlingen til rådighed for flypassagererne. Denne generelle underretning er imidlertid ikke tilstrækkelig til at opfylde oplysningspligten i databeskyttelsesretten, jf. præmis 223 i A-1/15.

For så vidt angår PNR-udtalelsens krav om et uafhængigt tilsyn, altså **punkt g)** i præmis 232, er der visse mangler i det danske lovforslag, idet der ikke er noget uafhængigt tilsyn når PNR-oplysninger vedr. udenlandske borgere behandles for FE. Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører hos FE kun tilsyn med behandlingen af personoplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske personer.