



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 30. juni 2023
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Laura Emilie Tolstrup
Kornerup
Sagsnr.: 2021-614-1888
Dok.: 2879274

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg om EU-Domstolens dom i sag C-817/19, Ligue des droits humains

1. Indledning

EU-Domstolen afsagde den 21. juni 2022 dom i sagen Ligue des Droits humains (C-817/19). Sagen blev indbragt for EU-Domstolen af den belgiske forfatningsdomstol, som stillede en række spørgsmål til EU-Domstolen om navnlig gyldigheden af PNR-direktivet¹ og den belgiske PNR-lovs forenelighed med EU-retten, herunder Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (Chartret). Danmark afgav skriftligt indlæg i sagen, hvor regeringen argumenterede for PNR-direktivets forenelighed med Chartret. Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg blev orienteret herom ved notat af 18. marts 2020 (Europaudvalget 2019-20, EEU Alm. del – Bilag 508). Folketinget er efterfølgende ad to omgange i hhv. december 2021 og efter afsigelse af dommen i oktober 2022 i forbindelse med forelæggelse af rådsmøder blevet orienteret om sagen.

2. EU-Domstolens dom af 21. juni 2021 i sag C-817/19, Ligue des droits humains

EU-Domstolen fastslår i dommen, at der ikke kan rejses tvivl om PNR-direktivets gyldighed. Samtidig fastslår domstolen, at en EU-retsakt – i dette tilfælde PNR-direktivet – i videst muligt omfang skal fortolkes således, at

¹ Direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet

gyldigheden af direktivet ikke drages i tvivl, og at direktivet er i overensstemmelse med bl.a. Chartret (præmis 86).

EU-Domstolen fastlægger i den forbindelse i dommen ud fra en fortolkning af Chartrets artikel 7 (respekt for privatliv og familieliv) og artikel 8 (beskyttelse af personoplysninger) og proportionalitetsprincippet i artikel 52, stk. 1, en række begrænsninger i brugen af PNR-oplysninger, herunder ift. indsamling, videregivelse og opbevaring af PNR-oplysninger, hvor særligt følgende begrænsninger kan fremhæves:

1) EU-Domstolen fastslår, at PNR-oplysninger ikke må behandles til andre formål end dem, der udtrykkeligt er nævnt i direktivet, dvs. med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (præmis 229-237). Behandlingen af PNR-oplysninger skal omfatte klart identificerbare og afgrænsede oplysninger (præmis 126-140), ligesom behandlingen skal begrænses til terrorhandlinger og alene de former for grov kriminalitet, som har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer (præmis 153-157).

2) For så vidt angår flyvninger inden for EU fastslår EU-Domstolen, at en ordning, som generelt fastlægger et system til overførsel og behandling af PNR-oplysninger på alle intra-EU-flyvninger, alene kan finde anvendelse, når staten står over for en reel og aktuel eller forudsigelig terrortrussel og alene i en periode, som er strengt nødvendig. Hvis en sådan terrortrussel ikke foreligger, skal indsamling og behandling af oplysninger begrænses til særligt udvalgte ruter mv. og skal jævnligt revideres (præmis 169-174).

3) For så vidt angår perioden for opbevaring af PNR-oplysninger fastslår EU-Domstolen, at EU-retten er til hinder for en generel opbevaringsperiode på 5 år for samtlige PNR-oplysninger. EU-retten er derimod ikke til hinder for en opbevaringsperiode på 6 måneder (præmis 248-262).

3. Vurdering af dommens konsekvenser i forhold til dansk ret

PNR-direktivet er omfattet af det danske retsforbehold og er derfor ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark. I Danmark er indsamlingen, anvendelsen og opbevaringen af PNR-oplysninger reguleret i lov nr. 1709 af 27. december 2018 om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven), som trådte i kraft i Danmark den 1. januar 2019. Loven etablerer en ordning, som overordnet svarer til den ordning, som de øvrige medlemsstater har etableret efter PNR-direktivet, og

den finder anvendelse på alle flyvninger både inden og uden for EU, der har tilknytning til Danmark.

Efter PNR-loven skal luftfartsselskaberne videregive alle PNR-oplysninger til PNR-enheden, som organisatorisk hører under Københavns Politi, som herefter har til opgave at opbevare og behandle PNR-oplysninger samt at videregive oplysningerne eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til hhv. politiet, Toldstyrelsen samt PET og FE. Det er i PNR-loven bl.a. fastsat, at PNR-oplysninger opbevares i en periode op til 5 år efter videregivelsen til PNR-enheden, hvorefter oplysningerne slettes, jf. PNR-lovens § 5. Det er endvidere fastsat i lovens § 13, at de kompetente myndigheder efter loven alene må behandle PNR-oplysninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet, der kan straffes med mindst 3 års fængsel. For så vidt PET og FE finder henholdsvis lov om Politiets Efterretningstjeneste og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste anvendelse på behandlingen af PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af oplysningerne.

Det er Justitsministeriets vurdering, at EU-Domstolens dom har betydning for den danske PNR-lovs overensstemmelse med Chartret. Baggrunden for denne vurdering er, at PNR-loven regulerer luftfartsselskaberne og dermed berører den fri udveksling af tjenesteydelser, jf. TEUF artikel 56. Hertil kommer, at håndteringen af PNR-oplysninger falder inden for både retshåndhævelsesdirektivet og databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde.

Justitsministeriet er i samarbejde med Rigspolitiet og øvrige relevante myndigheder ved at afdække, hvilke retlige og operationelle konsekvenser dommen har for den danske PNR-ordning. Justitsministeriet er endvidere som led heri i dialog med Kommissionen og de øvrige medlemsstater om konsekvenserne af dommen for så vidt muligt at sikre en fælles og ensartet fortolkning heraf blandt medlemsstaterne.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der som følge af dommen er behov for at ændre den danske PNR-lov med henblik på at bringe loven i overensstemmelse med EU-retten som fortolket af EU-Domstolen, jf. ovenfor. Der vil på den baggrund blive fremsat et lovforslag om ændring af PNR-loven, når afdækningen af, hvilke retlige og operationelle konsekvenser dommen har for den danske PNR-ordning, er tilendebragt.