

DA

EN

EN



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.9.2010
KOM(2010) 492 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om den globale tilgang til overførsel af passageroplysninger (PNR) til tredjelande

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om den globale tilgang til overførsel af passageroplysninger (PNR) til tredjelande

1. INDLEDNING

Terrorangrebene i USA i 2001, i Madrid i 2004 og i London i 2005 førte til en ny måde at anskue intern sikkerhedspolitik på. De seneste begivenheder, såsom terroristangrebsforsøget på et fly juledag i 2009 og på Times Square i New York i 2010, viser os, at terrortruslen stadig er der. Samtidig stiger den organiserede kriminalitet, især inden for narkotika- og menneskehandel¹.

For at imødegå disse trusler har EU og andre tredjelande vedtaget nye foranstaltninger, som blandt andet omfatter indsamling og udveksling af personoplysninger. Kommissionen har givet en oversigt over disse foranstaltninger i sin oversigt over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed². Brugen af PNR-oplysninger til retshåndhævelse er en af disse foranstaltninger.

Den 16. januar 2003 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om overførsel af PNR-oplysninger, hvori der er fastsat en overordnet strategi for EU³ med de elementer, som er vigtige for en global tilgang til PNR. Kommissionen ønskede en juridisk sikker ramme for overførsel af PNR-oplysninger til USA's Department of Homeland Security og vedtagelse af en intern politik om PNR. Kommissionen ønskede også en udvikling af push-systemet til luftfartsselskabers overførsel af data⁴ og et internationalt initiativ fra ICAO (Organisationen for International Civil Luftfart) vedrørende overførsel af PNR-oplysninger.

Konklusionerne i meddelelsen er i vid udstrækning blevet implementeret, og andre er ved at blive implementeret. Således har EU undertegnet en aftale med USA's Department of Homeland Security om overførsel af PNR-oplysninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter og sikker overførsel af PNR-oplysninger, som samtidig sikrer beskyttelse af personoplysninger⁵. Desuden har Kommissionen vedtaget et forslag til en rammeafgørelse om anvendelse af PNR-oplysninger med henblik på retshåndhævelse⁶. Kommissionen er for øjeblikket ved med udgangspunkt i en konsekvensanalyse at se på muligheden for at erstatte dette forslag med et forslag til et direktiv om anvendelse af PNR-oplysninger med henblik på retshåndhævelse. Push-systemet til overførsel af oplysninger er i vid udstrækning blevet overtaget af de fleste luftfartsselskaber, og ICAO har udarbejdet en række retningslinjer for PNR-overførsler til statslige myndigheder.

Ud over aftalen med USA har EU undertegnet tilsvarende aftaler med Canada⁷ og med Australien⁸. New Zealand, Sydkorea og Japan benytter også PNR-oplysninger, men da denne rapport blev skrevet, havde de endnu ikke indgået aftaler med EU. Inden for EU har Det

¹ Eurostat 36/2009.

² KOM(2010) 385.

³ KOM(2003) 826.

⁴ "Push"-systemet fungerer på den måde, at selskabet overfører oplysningerne til tredjelandet. Det er ikke sådan, at selskabet tillader et tredjeland at få adgang til dets databaser.

⁵ EUT L 204 af 4.8.2007, s. 16.

⁶ KOM (2007) 654.

⁷ EUT L 91 af 29.3.2006, s. 53, EUT L 91 af 29.3.2006, s. 49, og EUT L 82 af 21.3.2006, s. 15.

⁸ EUT L 213 af 8.8.2008, s. 49.

Forenede Kongerige indført et PNR-system, og andre medlemsstater har enten vedtaget lovgivning herom eller er ved at afprøve brugen af PNR-oplysninger.

Alt dette tyder på, at anvendelsen af PNR-oplysninger bliver mere og mere omfattende, og at de i stigende grad indgår som en almindelig og nødvendig del af arbejdet med retshåndhævelse. Samtidig indebærer anvendelsen af PNR-oplysninger, at der foretages behandling af personoplysninger, hvilket giver anledning til vigtige spørgsmål vedrørende respekt for grundlæggende rettigheder som beskyttelse af privatliv og beskyttelse af personoplysninger.

Som følge heraf står EU nu over for nye udfordringer hvad angår internationale PNR-overførsler. Antallet af lande verden over, der udvikler PNR-systemer, vil højst sandsynligt stige i de kommende år. Endvidere har EU fået større indsigt i strukturen og værdien af PNR-systemer gennem de erfaringer, den har fået ved at gennemføre en evaluering af aftalerne sammen med USA og Canada.

Kommissionen mener derfor, at det er nødvendigt at tage den overordnede strategi for overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande op til fornyet overvejelse. Med en revision af denne strategi vil der kunne gives solide garantier om databeskyttelse og fuld respekt for de grundlæggende rettigheder, og den vil kunne rettes ind efter de principper for politikudformning, som er blevet fastlagt i oversigten over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed⁹. Det er især vigtigt at se på, hvilken holdning vigtige interessenter som medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse har til generelle PNR-spørgsmål, når PNR-strategien skal revideres.

Hovedformålet med denne meddelelse er for første gang at få fastlagt et sæt af generelle kriterier, som kan danne grundlag for kommende forhandlinger om PNR-aftaler med tredjelande. Det vil kunne hjælpe EU med at håndtere de nuværende tendenser og vil også kunne bruges som en metode til at fortælle tredjelande, medlemsstater og borgere, hvordan Europa-Kommissionen ønsker at definere sin eksterne PNR-politik. Kommissionens henstillinger til forhandlinger om PNR-aftaler med tredjelande bør i fremtiden som et minimum opfylde de generelle kriterier, som er fastsat i meddelelsen, hvorimod andre kriterier kan fremgå af hver enkelt henstilling.

2. INTERNATIONALE TENDENSER INDEN FOR PNR

2.1. PNR-oplysninger og brugen heraf

PNR-oplysninger er uverificerede oplysninger fra passagererne, som luftfartsselskaberne indsamler til reservation og check-in. Det er oplysninger om hver enkelt passagers rejseforhold, som opbevares i transportselskabernes reservations- og afgangskontrolsystemer. Der er mange forskellige typer af oplysninger, for eksempel rejседatoer og rejserute, billetoplysninger, kontaktdetaljer som adresse, telefonnumre, rejsebureau, betalingsoplysninger, flysæde og bagageoplysninger.

PNR-oplysninger er ikke det samme som forhåndsinformation om passagerer (API). API-data er biografiske oplysninger, der tages fra den maskinlæsbare del af et pas, og som angiver en persons navn, bopæl, fødested og nationalitet. Ifølge API-direktivet¹⁰ må API-data kun gøres tilgængelige for grænsekontrolmyndigheder, når der er tale om fly, der flyver ind i EU's

⁹ KOM (2010) 385.

¹⁰ Direktiv 2004/82/EF af 29.8.2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer.

område, med det formål at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring. Selv om det også ifølge direktivet er tilladt at bruge dem til andre retshåndhævelsesformål, betragtes det som en undtagelse snarere end som en regel. De kan opbevares af medlemsstaterne i 24 timer.

API-data anvendes hovedsageligt til at foretage identitetskontrol som led i grænsekontrol og grænseforvaltning, selv om dataene også i nogle tilfælde anvendes af retshåndhævende myndigheder til at identificere mistænkte og eftersøgte personer. API-data bliver altså primært benyttet som et redskab til identitetsforvaltning. Det bliver mere og mere almindeligt at benytte disse data rundt omkring i verden, og mere end 30 lande bruger dem systematisk, mens mere end 40 lande er ved at indføre API-systemer.

Ud over overførslen af API-data kræver nogle lande også, at luftfartsselskaberne overfører PNR-oplysninger til dem. Disse data bliver så brugt i kampen mod terrorisme og grov kriminalitet, for eksempel menneskehandel og narkotikahandel. PNR er blevet brugt i næsten 60 år af især toldmyndighederne, men også af retshåndhævende myndigheder rundt omkring i verden. Men indtil for nylig har det ikke været teknologisk muligt at få adgang til sådanne data elektronisk og på forhånd, så brugen af dem var begrænset til manuel behandling for nogle enkelte flys vedkommende. Med de teknologiske fremskridt, vi har nået i dag, er det nu muligt at overføre data elektronisk på forhånd.

Brugen af PNR-data er meget forskellig fra brugen af API-data, hovedsageligt fordi PNR indeholder helt andre former for data. PNR anvendes hovedsageligt som et redskab til kriminalefterretning snarere end som et redskab til verifikation af identitet. PNR bruges hovedsageligt til følgende: (i) risikovurdering af passagerer og identifikation af "ukendte" personer, dvs. personer, som potentielt kan være af interesse for retshåndhævende myndigheder, og som ikke har været mistænkt før, (ii) opnåelse af hurtigere tilgængelighed end API-data og en fordel for retshåndhævende myndigheder, da de får mere tid til behandling, analyse og opfølgning af dataene, (iii) identifikation af, hvilke personer specifikke adresser, kreditkort osv., som har forbindelse med lovovertrædelser, tilhører, og (iv) sammenligning af PNR med andre PNR for at identificere personer, der er tilknyttet mistænkte, for eksempel for at se, hvem der rejser sammen.

PNR-oplysninger er unikke i deres art og deres anvendelse. Der kan være tale om:

Reaktive (historiske data): bruges ved efterforskning, strafforfølgelse, optrævling af netværk, når der er begået en forbrydelse. For at de retshåndhævende myndigheder kan gå tilstrækkeligt langt tilbage i tiden, er det i sådanne tilfælde nødvendigt, at dataene bliver opbevaret i rimelig lang tid af de retshåndhævende myndigheder.

Realtid (aktuelle data): bruges for at forhindre en lovovertrædelse, overvåge eller arrestere personer, inden der bliver begået en lovovertrædelse, eller fordi der er eller er ved at blive begået en lovovertrædelse. I sådanne tilfælde er det nødvendigt med PNR for at kunne sammenkøre forud fastsatte faktabaserede risikoindikatorer og identificere de tidligere "ukendte" mistænkte og for at kunne sammenkøre forskellige databaser over eftersøgte personer og genstande.

Proaktive (mønstre): bruges til analyse af tendenser og dannelse af faktabaserede rejsemønstre og generelle adfærdsmønstre, som så kan benyttes i realtid. For at kunne fastlægge rejse- og adfærdsmønstre skal trendanalyserne have tilladelse til at bruge dataene i tilstrækkelig lang tid. Det er i sådanne tilfælde nødvendigt, at de retshåndhævende myndigheder opbevarer dataene i rimelig lang tid.

2.2. Nuværende tendenser

Nogle tredjelande, nemlig USA, Canada, Australien, New Zealand og Sydkorea, bruger allerede PNR-oplysninger til retshåndhævelsesformål. Andre tredjelande har enten vedtaget lovgivning herom og/eller er i færd med at afprøve PNR-oplysninger, nemlig Japan, Saudi-Arabien, Sydafrika og Singapore. Mange andre lande er begyndt at overveje at bruge PNR, men har endnu ikke vedtaget lovgivning herom. Inden for EU har UK allerede et PNR-system. Frankrig, Danmark, Belgien, Sverige og Nederlandene har enten vedtaget lovgivning herom og/eller er ved at afprøve brug af PNR-oplysninger. Mange andre medlemsstater overvejer at indføre PNR-systemer.

Europa-Kommissionen anser PNR-oplysninger for nødvendige til forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet og forelagde som lovet i meddelelsen fra 2003 et forslag til en rammeafgørelse om anvendelse af PNR-oplysninger med henblik på retshåndhævelse. Med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten overvejer Kommissionen nu at erstatte dette forslag med et forslag til direktiv om anvendelse af PNR-oplysninger med henblik på retshåndhævelse. Forslaget vil sigte mod at forpligte luftfartselskaberne til at overføre alle PNR-oplysninger til medlemsstaterne, som kan anvendes til at bekæmpe terrorangreb og grov kriminalitet.

Det bliver i stigende grad anerkendt på internationalt plan, at PNR er et nødvendigt redskab i kampen mod terrorisme og grov kriminalitet. Denne tendens er resultatet af tre parametre. For det første er international terrorisme og kriminalitet en alvorlig trussel mod samfundet, og der må gøres noget for at tage hånd om disse problemer. Adgang til og analyse af PNR-oplysninger er noget af det, der anses for nødvendigt ud fra et retshåndhævelsesperspektiv. For det andet har den seneste teknologiske udvikling gjort det muligt at få adgang til og foretage analyse af PNR, hvilket var utænkeligt for nogle år siden. Den teknologiske udvikling inden for de senere år benyttes også i vid udstrækning af lovovertrædere til planlægning, forberedelse og gennemførelse af kriminelle handlinger. Og med den hurtige stigning i international rejseaktivitet og mængden af passagerer gør den elektroniske behandling af oplysninger forud for passagerers ankomst det for det tredje meget lettere og hurtigere at fortage sikkerheds- og grænsekontrol, eftersom selve risikovurderingen foretages før ankomsten. Dermed kan de retshåndhævende myndigheder koncentrere sig om de passagerer, der er en faktisk grund til at formode kan udgøre en risiko for sikkerheden, i stedet for at basere vurderingen på instinkt, forud opfattede stereotyper eller profiler.

2.3. De nuværende tendensers følger for Den Europæiske Union

Lovene om databeskyttelse i EU tillader ikke, at luftfartsselskaber, der flyver fra EU, overfører PNR-oplysninger om deres passagerer til tredjelande, som ikke garanterer et rimeligt beskyttelsesniveau for personoplysninger og passende sikkerhedsforanstaltninger. Når USA, Canada og Australien således anmoder luftfartsselskaber om at overføre PNR-oplysninger om flyvninger til deres lande, står disse selskaber i en meget vanskelig situation. EU trådte derfor til og forhandlede om og undertegnede særskilte internationale aftaler med hver enkelt af disse tre lande¹¹, og det blev således muligt at sende PNR-oplysninger ud af EU til retshåndhævende myndigheder i disse tredjelande. Det blev gjort for at hjælpe luftfartsselskaberne ud af denne situation og at garantere et rimeligt beskyttelsesniveau for

¹¹ 2004 EF-USA PNR-aftale (EUT L 183 af 20.5.2004, s. 84) og Kommissionens beslutning af 14. maj 2004 (EUT L 235 af 6.7.2004, s. 11); 2006 EU-USA PNR-aftale (EUT L 298 af 27.10.2006, s. 29) og ledsagende breve (EUT C 259 af 27.10.2006, s. 1), 2007 EU-US PNR-aftale (EUT L 204 af 4.8.2007, s. 18), EU-Canada PNR-aftale (EUT L 82 af 21.3.2006, s. 15, og EUT L 91 af 29.3.2006, s. 49) og EU-Australien PNR-aftale (EUT L 213 af 8.8.2008, p. 47).

passageroplysninger og som en anerkendelse af, at det var nødvendigt og vigtigt at anvende PNR-oplysninger i kampen mod terrorisme og grov kriminalitet.

Efterhånden som flere lande indfører PNR-systemer, forventes det, at det samme problem bliver ved med at dukke op. Hvis Kommissionen beslutter at gå videre med et forslag til et EU-direktiv om PNR, vil der desuden kunne komme flere sådanne anmodninger, hvis tredjelande anmoder om gensidighed fra EU's side.

Indtil i dag er indgåelsen af internationale aftaler med tredjelande om PNR sket efter anmodning og er blevet behandlet fra sag til sag. Selv om alle aftalerne omhandler samme emner og regulerer samme anliggender, er bestemmelserne heri ikke identiske. Det har til tider resulteret i divergerende regler for luftfartsselskaberne og for databeskyttelsen. Da der sandsynligvis vil komme flere anmodninger i nær fremtid, kan det være praktisk med en strategi for, hvordan EU kan gribe disse anmodninger an på en mere struktureret måde, så der bliver mindre divergens mellem de forskellige aftaler.

3. EN REVIDERET GLOBAL TILGANG TIL PNR FOR EU

3.1. Baggrunden for en revideret global tilgang til PNR

Nu hvor konklusionerne i meddelelsen fra 2003 er ved at blive gennemført, og EU står over for nye tendenser og udfordringer, er det vigtigt, at EU tager behørigt hensyn til disse tendenser og udfordringer og udvikler sin globale tilgang med hensyn til overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande, og det af følgende årsager:

Kampen mod terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet: EU har en forpligtelse over for sig selv og over for tredjelande til at samarbejde med dem i kampen mod disse trusler. En af de måder, et sådant samarbejde kan foregå på, er at udveksle oplysninger med tredjelandene. At gøre PNR-oplysninger tilgængelige til retshåndhævelsesformål er nødvendigt for at kunne bekæmpe terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet. Både i strategien for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender¹² samt i EU's terrorbekæmpelsesstrategi¹³ og Stockholmprogrammet¹⁴ nævnes det, at der er brug for et nært samarbejde med tredjelande.

Garanti for beskyttelse af personoplysninger og privatliv: EU vil sikre, at beskyttelsen af personoplysninger er på et højt niveau og effektiv, blandt andet ved at enhver overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande foregår på en sikker måde og følger eksisterende EU-retlige krav, og at flyrejsende har mulighed for at håndhæve deres rettigheder for så vidt angår behandlingen af deres oplysninger.

Behov for at give retssikkerhed og strømline de forpligtelser, der påhviler luftfartsselskaber: det er vigtigt, at EU har sammenhængende retsregler om luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande. Det er nødvendigt for at kunne beskytte selskaberne mod sanktioner og sikre, at betingelserne og de nærmere bestemmelser for overførsel af oplysninger over alt i verden er så ensartede og så harmoniserede som muligt, så der bliver færre omkostninger for luftfarten og samme vilkår for alle inden for sektoren.

¹² KOM (2005) 491.

¹³ Rådsdokument 14469/4/05 af 30.11.2005.

¹⁴ Rådets dokument 17024/09 af 2.12.2009.

Fastlæggelse af generelle betingelser, som kan sikre sammenhæng og yderligere udvikling af en international tilgang: de aftaler, som EU har undertegnet med tredjelande om PNR, er enslydende for så vidt angår formålet, men indholdet af dem varierer hvad angår de nærmere bestemmelser for overførsel og de forpligtelser, tredjelandet har. At forpligtelserne afviger fra hinanden er acceptabelt indtil en vis grad, da hvert land har sine egne krav og sin egen retsorden, men alle bør opfylde visse generelle kriterier (se afsnit 3.2 og 3.3). For at kunne sikre en så ensartet behandling af passagererne som muligt og reducere omkostningerne for luftfartsselskaberne er det vigtigt, at indholdet af og standarderne i kommende aftaler med tredjelande er så ens som muligt. Dette vil så kunne danne grundlag for næste skridt, som vil kunne bestå i en mere harmoniseret, multilateral måde at udveksle PNR-oplysninger på.

Øget bekvemmelighed for passagererne: for at kunne imødegå de sikkerhedstrusler, der rammer vores samfund, bliver kontrollen af rejsende, der krydser en grænse, mere og mere indgående og langvarig. Sammen med den nuværende stigning i international rejseaktivitet fører dette til, at der opstår længere ventetider ved grænserne. Med en forudgående elektronisk overførsel af PNR, inden en grænse bliver krydset, er det muligt at kontrollere passagererne på forhånd, og dermed kan de krydse grænserne hurtigere og lettere, samtidig med at de retshåndhævende myndigheder udelukkende kan fokusere på de personer, der er identificeret som relevante for dem.

3.2. Generelle betragtninger

Den reviderede globale tilgang til PNR skal give EU et grundlag for at beslutte, hvordan den bedst kan håndtere anmodninger fra tredjelande om overførsel af PNR-oplysninger i fremtiden. Ud over principperne for politikudformning, som er blevet fastlagt i oversigten over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed, er følgende specifikke betragtninger relevante:

Fælles sikkerhedsinteresser: Terrorisme og grov kriminalitet er i deres natur international. Nogle lande i verden er mere udsatte end andre for den tiltagende trussel fra terrorisme og grov kriminalitet. EU vil samarbejde med dem og hjælpe dem med at bekæmpe disse trusler mod sikkerheden.

Beskyttelse af personoplysninger: Eftersom overførsel, anvendelse og behandling af PNR-oplysninger påvirker individets grundlæggende ret til beskyttelse af personlige oplysninger, er det af afgørende betydning, at EU kun samarbejder med de tredjelande, som kan tilbyde et passende beskyttelsesniveau for PNR-data, der kommer fra EU.

Eksterne forbindelser: der bør også tages hensyn til, hvilke overordnede eksterne forbindelser EU har med tredjelandet. Nogle vigtige faktorer at tage hensyn til er, hvordan politi og retsvæsen samt samarbejdet med dem fungerer, om det er en retsstat, og om de grundlæggende rettigheder overordnet set respekteres.

3.3. Standarder, indhold og kriterier

I den globale PNR-tilgang bør der sættes generelle standarder, som skal opfyldes i internationale aftaler mellem EU og tredjelande, så der bliver så stor sammenhæng som muligt mellem de databeskyttelsesgarantier, som disse lande skal overholde, og mellem de nærmere bestemmelser for flyselskabernes dataoverførsel.

Det er også vigtigt, at EU har de rette mekanismer til at overvåge, at gennemførelsen foregår korrekt, for eksempel gennem regelmæssig fælles evaluering af gennemførelsen af aftalerne, og effektive mekanismer til tvistbilæggelse.

3.3.1. Beskyttelse af personoplysninger

Indsamlingen og overførslen af PNR-oplysninger til tredjelande påvirker et meget stort antal personer og deres personlige oplysninger. Der må derfor udvises særlige opmærksomhed omkring en effektiv beskyttelse af personoplysninger.

I Europa er den grundlæggende ret til respekt for privatliv og til beskyttelse af personoplysninger nedfældet i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention og i artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder¹⁵. Disse grundlæggende rettigheder gælder for alle uanset nationalitet eller bopæl. Andre standarder for databeskyttelse fremgår af Europarådets konvention 108 fra 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og den hertil knyttede protokol 181 fra 2001.

Enhver begrænsning i udøvelsen af de i chartret anerkendte rettigheder og friheder skal være fastlagt i lovgivningen, og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentlige indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet må der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Eftersom databeskyttelsesordninger i tredjelande kan være forskellige fra den fremherskende databeskyttelse i EU, er det vigtigt, at tredjelandet, når der overføres PNR-oplysninger fra EU-medlemsstater til tredjelande, garanterer et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, som er baseret på et solidt retsgrundlag. Hvad der skal forstås ved et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, kan enten være nedfældet i tredjelandets lovgivning eller have form af retligt bindende forpligtelser i de internationale aftaler vedrørende behandlingen af personoplysninger.

Om det niveau, som tredjelandet tilbyder, er tilstrækkeligt, skal vurderes ud fra alle forholdene omkring en dataoverførsel. I den forbindelse vil EU også se på, om tredjelandet følger internationale standarder, blandt andet om det har ratificeret internationale instrumenter om databeskyttelse og grundlæggende rettigheder generelt. De afgørelser om tilstrækkelighed, som allerede er vedtaget af Europa-Kommissionen desangående, bør anvendes som rettesnor for, hvad der kan betragtes som værende tilstrækkeligt.

De grundprincipper for beskyttelse af personoplysninger, som det anmodende tredjeland bør anvende, er følgende:

- **Formålsbegrænsning – anvendelse af oplysninger:** Hvad et tredjeland kan anvende oplysningerne til, bør være klart og præcist formuleret i aftalen, og det bør ikke være tilladt at anvende dem til andet end det, der er nødvendigt for at nå de mål, der er sat. Ud fra de erfaringer, der er gjort med nuværende PNR-aftaler, bør PNR-oplysninger kun anvendes i retshåndhævelses- og sikkerhedsøjemed for at bekæmpe terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet. Nøglebegreber som terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet bør defineres med udgangspunkt i de definitioner, der er fastlagt i relevante EU-retsakter.

¹⁵ Det er vigtigt at bemærke, at der er tilsvarende databeskyttelsesprincipper i internationale instrumenter om beskyttelse af privatliv og personoplysninger, f.eks.: artikel 17 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 16. december 1966, FN's retningslinjer for regulering af edb-registre over personoplysninger (FN-Generalforsamlingens resolution 45/95 af 14. december 1990), OECD-Rådets henstilling vedrørende retningslinjer for beskyttelse af privatlivets fred og af overførsel af personoplysninger på tværs af grænserne og Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (ETS nr. 108) og den til denne konvention knyttede protokol (ETS nr. 181), som også ikke-europæiske stater kan tiltræde.

- **Formålsbegrænsning – omfanget af oplysninger:** Udvekslingen af oplysninger bør være begrænset til et minimum og bør stå i et rimeligt forhold til formålet. Alle aftaler bør have en udtømmende liste over, hvilke kategorier af PNR-oplysninger der kan overføres.
- **Særlige kategorier af personoplysninger (følsomme oplysninger):** PNR-oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold eller om helbredsforhold og seksuelle forhold må ikke benyttes, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder, hvor der er en overhængende fare for tab af menneskeliv, og forudsat at tredjelandet kan tilbyde passende sikkerhedsforanstaltninger, for eksempel at oplysningerne kun kan anvendes under hensyn til den konkrete sag med tilladelse fra en højststående embedsmand, og at anvendelsen er strengt begrænset til formålene med den oprindelige overførsel.
- **Datasikkerhed:** PNR-oplysninger skal være beskyttet mod misbrug og ulovlig adgang ved hjælp af alle former for relevante tekniske sikkerhedsprocedurer og –foranstaltninger, der kan beskytte oplysningerne mod risici for sikkerhed, fortrolighed og integritet.
- **Tilsyn og ansvarlighed:** Der skal være et overvågningssystem, som varetages af en uafhængig offentlig myndighed, der er ansvarlig for databeskyttelse og har effektive interventions- og håndhævelsesbeføjelser, så der kan føres tilsyn med de offentlige myndigheder, som bruger PNR-oplysninger. De skal være ansvarlige for, at de fastlagte regler om beskyttelse af personoplysninger overholdes, og bør have beføjelse til at behandle klager fra enkeltpersoner over behandlingen af PNR-oplysninger.
- **Transparens og informering:** Alle skal mindst informeres om, hvad der er formålet med behandlingen af personoplysninger, hvem der foretager behandlingen af disse oplysninger, i henhold til hvilke lovregler, hvilke tredjeparter oplysningerne videregives til, og hvordan og hvor der kan indgives klage.
- **Adgang, korrektion og sletning:** Alle skal have adgang til egne PNR-oplysninger og, hvor det er relevant, have ret til at få korrigeret og slettet egne PNR-oplysninger.
- **Klageadgang:** Alle skal have ret til en effektiv administrativ klageadgang og adgang til domstolsprøvelse, hvis deres privatliv er blevet krænket eller databeskyttelsesreglerne er overtrådt, uden forskelsbehandling og uanset nationalitet eller bopæl. Alle krænkelser eller overtrædelser skal gøres til genstand for passende, effektive sanktioner og/eller retsmidler.
- **Automatiserede individuelle afgørelser:** Afgørelser, der får negative følger eller virkninger for en person, må ikke udelukkende være baseret på den automatiserede behandling af personoplysninger, hvor der ikke har været et menneske inddraget.
- **Opbevaring af data:** Opbevaringsperioden for PNR-oplysninger bør ikke være længere, end hvad der er nødvendigt for udførelsen af en bestemt opgave. Ved fastsættelsen af opbevaringsperioden bør der tages hensyn til de forskellige måder, som PNR-oplysninger anvendes på (se afsnit 1.2.1), og mulighederne for at begrænse adgangsretten under opbevaringsperioden, for eksempel ved en gradvis anonymisering af oplysningerne.
- **Restriktioner for videreoverførsel til andre regeringsmyndigheder:** PNR-oplysninger bør kun videresendes til andre regeringsmyndigheder, når de har beføjelser med hensyn til bekæmpelse af terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet, og der er den samme beskyttelse, som i henhold til aftalen tilbydes af den modtagende instans, og har påtaget sig en forpligtelse hertil overfor den modtagende instans. PNR-oplysninger bør aldrig videresendes i store mængder, men kun fra sag til sag.

- **Restriktioner for videreoverførsel til tredjelande:** Der er primært tale om restriktioner for anvendelse og yderligere udbredelse for at undgå, at en aftale bliver omgået, når PNR-oplysninger gøres tilgængelige for et andet tredjeland. Sådanne videreoverførsler bør foregå under passende sikkerhedsforanstaltninger. Således bør det modtagende tredjeland kun overføre en oplysning til en kompetent myndighed i et andet tredjeland, hvis sidstnævnte forpligter sig til at behandle den på samme sikkerhedsniveau som det, det er fastsat i aftalen, og hvis overførslen er strengt begrænset til formålene med den oprindelige overførsel af oplysningerne. PNR-oplysninger bør aldrig videresendes i store mængder, men kun fra sag til sag.

3.3.2. Nærmere bestemmelser for overførsel

For at yde retssikkerhed og minimere den finansielle byrde for luftfartsselskaberne er det vigtigt at få strømlinet de regler, der gælder for selskabernes overførsel af oplysninger til tredjelande. Ved at have ensartede forpligtelser vil den finansielle byrde for selskaberne blive betydeligt reduceret, da de så behøver at investere mindre for at kunne opfylde deres forpligtelser. Til det formål vil det være ønskeligt at få standardiseret mindst følgende nærmere bestemmelser for overførsler:

- **Metode til overførsel:** For at beskytte de oplysninger, som findes i luftfartsselskabernes databaser, og for at de bevarer kontrollen hermed, bør oplysninger udelukkende overføres ved brug af "push"-systemet.
- **Hyppighed for overførsel.** Der bør være en rimelig grænse for, hvor mange gange tredjelandet kan kræve oplysningerne overført til sig, hvilket er til gavn for sikkerheden og samtidig mindsker omkostningerne for luftfartsselskaberne.
- **Ingen forpligtelse for luftfartsselskaberne til at indsamle ekstra oplysninger.** Der bør ikke stilles krav til luftfartsselskaberne om, at de skal indsamle flere oplysninger, end de allerede gør, eller at de skal indsamle bestemte typer af oplysninger; det bør kun kunne afkræves af dem, at de overfører, hvad de allerede indsamler som et led i deres forretning.

3.3.3. Overordnet koncept

- **Varighed og revision:** Betingelserne for samarbejdet med tredjelande bør gælde for en nærmere bestemt periode, og hver af parterne bør have mulighed for at opsige aftalen. Det bør være muligt at revidere betingelserne for samarbejdet, når det anses for relevant.
- **Overvågning:** Det er vigtigt, at EU har mekanismer til at overvåge gennemførelsen, for eksempel regelmæssige fælles evalueringer af gennemførelsen af alle aspekter af aftalerne, herunder formålsbegrænsningen, passagerernes rettigheder og videreoverførsel af PNR-oplysninger, samt en proportionalitetsvurdering af de oplagrede data baseret på, hvilken værdi de har i forhold til formålene med overførslen af oplysningerne. Resultaterne af sådanne fælles evalueringer bør forelægges Rådet og Europa-Parlamentet.
- **Bilæggelse af tvister:** Der bør være effektive mekanismer til bilæggelse af tvister om fortolkning, anvendelse og gennemførelse af aftalerne.
- **Gensidighed:** Det bør sikres, at der er gensidighed, især med overførsel af analytiske oplysninger, der uddrages fra PNR-oplysninger af kompetente myndigheder i det modtagende tredjeland, til politi og retsvæsen i medlemsstaterne, samt til Europol og Eurojust.

4. PERSPEKTIV PÅ LÆNGERE SIGT

Da der er flere og flere lande i verden, der anvender PNR-oplysninger, påvirker alle problemer i forbindelse hermed det internationale samfund. Selv om den bilaterale tilgang, som EU har benyttet sig af, var den, der var mest hensigtsmæssig tidligere og også synes at være den mest hensigtsmæssige i den nærmeste fremtid, bliver den ikke nødvendigvis ved med at være hensigtsmæssig, når flere og flere lande begynder at anvende PNR. EU bør derfor undersøge, om der er mulighed for at fastsætte standarder for overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger på internationalt plan. De retningslinjer for PNR-adgang, som blev udformet af ICAO i 2004, udgør et solidt grundlag for harmoniseringen af de nærmere bestemmelser for overførsel af PNR-oplysninger. Men disse retningslinjer er ikke bindende, og de omhandler ikke databeskyttelse i tilstrækkelig grad. De er derfor ikke tilstrækkelige i sig selv og bør snarere ses som en rettesnor, især for anliggender, der påvirker luftfartsselskaberne.

Derfor bør EU overveje at indlede drøftelser med internationale partnere, som anvender PNR-oplysninger, eller som overvejer at anvende dem, for at se, om der er en fælles interesse i at tage PNR-overførsler op på multilateralt plan. Hvis resultatet af disse drøftelser bliver positivt, bør EU indlede formelle forhandlinger med de interesserede internationale partnere for at nå frem til en multilateral løsning.

5. KONKLUSION

I denne meddelelse er der givet en oversigt over de nuværende tendenser inden for brugen af PNR-oplysninger i EU og i verden som helhed. På grund af disse tendenser og de trusler, som EU og verden fortsat står over for, har Kommissionen ment, at det er nødvendigt for EU at revidere sin globale tilgang til PNR. I den forbindelse har Kommissionen taget hensyn til de synspunkter, vigtige interessenter har fremsat om generelle PNR-spørgsmål, og de principper for politikudformning, der fremgår af oversigten over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I denne meddelelse er der for første gang gjort en række generelle overvejelser, som skal være ledende for EU under forhandlinger om PNR-aftaler med tredjelande. Hvis der bliver tilslutning til disse principper, bør det kunne føre til større sammenhæng mellem de forskellige PNR-aftaler og samtidig sikre respekt for grundlæggende rettigheder som respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger. Samtidig er meddelelsen også tilstrækkelig fleksibel og kan tilpasses det enkelte tredjelands særlige sikkerhedsbehov og nationale retsorden.

Og endelig er konklusionen i denne meddelelse, at når man ser på udviklingen af PNR-politikker verden over i et mere langsigtet perspektiv, bør EU undersøge muligheden af på mellemlang sigt at erstatte bilaterale aftaler med en multilateral aftale mellem alle lande, som anvender PNR-oplysninger.