



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 31. marts 2009
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2011-3061/1-0071
Dok.: SJE44779

Supplerende samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i det blandede udvalg den 9-10. juni 2011.

Side:

2-8 Dagsordenspunkt 30 Forslag til rådsafgørelser om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerlisteoplysninger (Passenger Name Record (PNR)) til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder*
- vedtagelse
KOM(2011)280
KOM(2011)281

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

*Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEUF, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Dagordenspunkt 30: Forslag til rådsafgørelser om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerlisteoplysninger (Passenger Name Record (PNR)) til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder

Nyt notat.

KOM(2011)280

KOM(2011)281

Resumé

De foreliggende forslag til rådsafgørelser lægger op til, at Rådet bemyndiger til undertegnelse af og indgår en aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerlisteoplysninger (Passenger Name Record (PNR)) til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder. Et udkast til PNR-aftale mellem EU og Australien er optrykt som bilag til rådsafgørelserne. Forslagene forventes at blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 med henblik på godkendelse af aftalen. De foreliggende forslag vil være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager derfor ikke i Rådets vedtagelse af forslagene.

1. Baggrund

I lufttransport er passagerlisten ("Passenger Name Record" – PNR) en liste over hver passagers rejseforhold, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af det luftfartsselskab, der foretager reservationen, og af medvirkende luftfartsselskaber. Oplysningerne kan bl.a. omfatte navnet på og kontaktinformationen om den pågældende passager, afrejsedato, betalingsoplysninger og billet- og bagageinformationer.

EU indgik aftaler om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger med Canada, USA og Australien i henholdsvis 2005, 2007 og 2008. Baggrunden for aftalerne var, at luftfartsselskaber blev mødt med krav fra disse lande om at stille PNR-oplysninger til rådighed. Ved at stille PNR-oplysninger til rådighed for myndigheder i tredjelande ville luftfartsselskaberne imidlertid kunne krænke de databeskyttelsesbestemmelser, der gælder i EU's medlemsstater. Dette blev imødegået med de nævnte PNR-aftaler, der indeholder en række bestemmelser om databeskyttelse i forbindelse med overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger.

Europa-Parlamentet anmodede den 5. maj 2010 Kommissionen om at genforhandle de nævnte aftaler med Canada, USA og Australien med henblik på at sikre en hensigtsmæssig afvejning mellem retshåndhævelseshensyn og beskyttelse af individers rettigheder.

Kommissionen afgav den 21. september 2010 en meddelelse om en global tilgang til overførsel af passagerlisteoplysninger til tredjelande. I meddelelsen præsenterer Kommissionen et forslag til nogle overordnede principper, der skal efterleves i forbindelse med indgåelse af aftaler om udveksling af PNR-oplysninger mellem EU og tredjelande.

Kommissionen fremlagde desuden den 21. september 2010 udkast til forhandlingsdirektiver med henblik på, at Kommissionen blev bemyndiget til at genforhandle EU's aftaler med Canada, USA og Australien om overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 traf Rådet afgørelse om at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandling med de tre lande.

Kommissionen har fremsendt et udkast til en ny PNR-aftale mellem EU og Australien, der er optrykt som bilag til de foreliggende forslag til rådsafgørelser om undertegnelse og indgåelse af aftalen.

Det danske retsforbehold

Der lægges i de foreliggende forslag til rådsafgørelser op til, at de fremsættes med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V. Forslagene vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Det bemærkes i tilknytning hertil, at det har været drøftet, om hjemmelsgrundlaget for så vidt angår hovedparten af PNR-aftalen i stedet skal findes i TEUF artikel 16 om beskyttelse af personoplysninger og TEUF, 3. del, afsnit VI, om transport. Dette ville i givet fald betyde, at det danske retsforbehold ikke fuldt ud finder anvendelse.

2. Indhold

I det ene forslag til rådsafgørelse foreslås det, at undertegnelsen af en PNR-aftale mellem EU og Australien godkendes med forbehold af aftalens indgåelse på et senere tidspunkt. Kommissionen bemyndiges med rådsafgørelsen til at udpege de personer, der er beføjet til at undertegne aftalen med forbehold af dens indgåelse.

Med det andet forslag til rådsafgørelse foreslås det, at PNR-aftalen indgås. Formanden for Rådet udpeger den person, som på EU's vegne er beføjet til at foretage udvekslingen af godkendelsesinstrumenterne med henblik på at udtrykke EU's samtykke til at blive bundet af aftalen. Det bemærkes, at Europa-Parlamentets godkendelse skal indhentes forud for Rådets afgørelse om indgåelse af PNR-aftalen, jf. pkt. 9 nedenfor.

Udkastet til PNR-aftalen – der som nævnt er optrykt som bilag til de foreliggende forslag til rådsafgørelser – indeholder bl.a. følgende elementer:

De australske told- og grænsekontrolmyndigheders overholdelse af aftalen garanterer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for PNR-oplysninger, der overføres til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder.

Australien sørger for, at de australske told- og grænsekontrolmyndigheder kun behandler PNR-oplysningerne med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov grænseoverskridende kriminalitet. PNR-oplysninger kan dog i særlige tilfælde behandles, hvis det er nødvendigt for at beskytte en persons vitale interesser som f.eks. risiko for dødsfald, alvorlig skade eller trussel mod sundheden.

Australien må ikke kræve, at luftfartsselskaber skal udlevere PNR-oplysninger, der ikke allerede er blevet indsamlet, eller som opbevares i deres reservationssystemer.

Aftaleudkastet lægger desuden op til, at PNR-oplysningerne udelukkende må overføres på grundlag af et "push"-system. Det vil sige, at myndigheder i Australien ikke skal have adgang til at trække oplysninger fra flyselskabernes databaser ("pull"-system), men at det vil være flyselskabernes, der inden for rammerne af aftalerne vil skulle udlevere de fornødne oplysninger ("push"-system).

For så vidt angår foranstaltninger til beskyttelse af flypassagerers privatliv indgår i aftaleudkastet endvidere bl.a. følgende:

- En udtømmende oversigt over de kategorier af PNR-oplysninger, der må overføres. Det er forbudt for de australske told- og grænsekontrolmyndigheder at behandle følsomme PNR-oplysninger. I det omfang de PNR-oplysninger, der er blevet overført om en passager til de australske told- og grænsekontrolmyndigheder, omfatter følsomme oplysninger, skal de australske told- og grænsekontrolmyndigheder slette disse oplysninger.
- Regler om information til passagererne og om ret til indsigt, berigtigelse og sletning samt administrativ prøvelse og domstolsprøvelse.
- Sikring af, at der ikke træffes beslutninger, der får negative følger eller virkninger for den enkelte person, og som udelukkende er baseret på automatiseret behandling af personoplysninger uden menneskelig deltagelse.
- Bestemmelser om datasikkerhed og om en informationsforpligtelse over for den australske datatilsynsmyndighed og Kommissionen ved brud på datasikkerheden.
- Den australske datatilsynsmyndigheds tilsyn med, at de offentlige myndigheder, som behandler PNR-oplysninger, overholder databeskyttelsesreglerne.
- Fælles evaluering af aftalen og alle spørgsmål med tilknytning dertil ét år efter aftalens ikrafttræden og derefter regelmæssigt inden for aftalens varighed og derudover efter anmodning fra en af parterne.
- Bestemmelser om lagring af PNR-oplysninger, herunder at oplysningerne som udgangspunkt højst må lagres i fem og et halvt år regnet fra den dato, hvor de australske told- og grænsekontrolmyndigheder først modtog PNR-oplysningerne. Efter de første tre år fra modtagelsesdatoen og frem til slutningen af den fem og et halvt årige periode opbevares PNR-oplysningerne i PNR-systemet, men alle dataelementer, der kan tjene til identifikationen af de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører, maskeres.

- Krav om registrering og dokumentation af enhver behandling af PNR-oplysninger, herunder adgang til, søgning i og overførsel af PNR-oplysninger, samt anmodninger om PNR-oplysninger fra de australske myndigheder eller tredjelande, herunder afviste anmodninger.
- Begrænsning i adgangen til at videregive PNR-oplysninger til andre offentlige myndigheder i Australien samt myndigheder i tredjelande.

I aftaleudkastet lægges der desuden op til, at de australske told- og grænsekontrolmyndigheder sørger for, at relevante analytiske oplysninger, der er opnået via PNR-oplysninger, hurtigst muligt stilles til rådighed for politi og retlige myndigheder i de berørte EU-medlemsstater, Europol og Eurojust inden for deres respektive mandater og i overensstemmelse med de retshåndhævelsaftaler eller andre aftaler og ordninger om informationsudveksling, der er indgået mellem Australien og EU's medlemsstater, Europol eller Eurojust.

3. Gældende dansk ret

Luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til myndigheder i Canada, USA og Australien vil være omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven). Dette indebærer bl.a., at persondatalovens materielle behandlingsbetingelser i §§ 6-8 skal være opfyldt. Da der vil være tale om overførsel af personoplysninger til et tredjeland, skal overførslen endvidere ligge inden for rammerne af den særlige bestemmelse i lovens § 27. Bestemmelsen i § 27 fastsætter, at der som udgangspunkt kun kan ske overførsel af personoplysninger til et tredjeland, såfremt dette land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under pkt. 1 lægges der i de foreliggende forslag til rådsafgørelser op til, at de fremsættes med hjemmel i TEUF 3. del, afsnit V, og forslagene vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, og ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Hvis forslagene fandt anvendelse i Danmark, vurderes de formentlig ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

De foreliggende udkast til forslag til rådsafgørelser vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

De foreliggende forslag til rådsafgørelser vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for det foreliggende udkast til en PNR-aftale med Australien.

9. Europa-Parlamentet

Efter den almindelige procedure i TEUF art. 218 for indgåelse af aftaler med tredjelande og internationale organisationer er det Rådet, der bemyndiger undertegnelsen og indgår aftalerne. Der er tale om et område, hvor Europa-Parlamentets godkendelse skal indhentes forud for Rådets afgørelse om indgåelse af PNR-aftalen.

Europa-Parlamentet vil muligvis blive klar til at stemme om forslaget før sommerferien.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har ikke været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010, hvor Rådet traf afgørelse om at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger om PNR-aftaler med Canada, USA og Australien.