

UDENRIGSMINISTERIET

640

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

17. marts 2004



Under henvisning til Europaudvalgets skrivelse af 8. marts 2004 (Alm. del –
bilag 603) vedlægges Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 50.

P. B. Orskov



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2004-768/21-0035
Dok.: CSL20573

MODTAGET I UDENRIGSMINISTERIET/EU-KOORDINATIONSKONTORET

DEN 17. marts 2004

Notat

om

Europa-Kommissionens forhandlinger med USA om en aftale om benyttelse af passagerlisteoplysninger (PNR)

1. Indledning

Forud for Rådsmødet den 23. februar 2004 (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) blev Europaudvalget orienteret om udkast til Rådets afgørelse om en bemyndigelse til Kommissionen til at føre forhandlinger med USA om en aftale om benyttelse af passagerlisteoplysninger (PNR – Passenger Name Record). Udenrigsministeren tilkendegav i den forbindelse under mødet i Europaudvalget den 19. februar 2004, at der efterfølgende ville blive udarbejdet et notat til Europaudvalget samt Retsudvalget, der supplerer det aktuelle notat, som Europaudvalget modtog forud for orienteringen om sagen.

I dette notat beskrives rammerne for den ordning, som der lægges op til, og som vil indebære, at USAs told- og grænsekontrolmyndighed – bl.a. som led i bekæmpelse af terrorisme – får adgang til en række af de oplysninger om passagerer, som findes hos luftfartselskaber i EU, der flyver til eller fra USA. I det omfang der måtte være tale om overførsel af følsomme oplysninger til USA – hvilket forudsætter, at det pågældende luftfartselskab overhovedet er i besiddelse af sådanne oplysninger om sine passagerer – vil USAs told- og grænsekontrolmyndighed dog ikke kunne anvende oplysningerne.

I forbindelse med ordningens indførelse skal der udarbejdes 2 retlige instrumenter. Der skal således for det første udarbejdes den nævnte aftale mellem EU og USA. For det andet skal der i medfør af EUs databeskyttelsesdirektiv træffes en beslutning, der sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau med hensyn til behandlingen af de pågældende personoplysninger, herunder bl.a. med hensyn til spørgsmål om opbevaring og sletning af data samt om retten til egenaces.

Nedenfor under pkt. 2 beskrives baggrunden for, at der bl.a. er taget initiativ til at arbejde for indgåelse af en aftale om overførsel af PNR-oplysninger til USA.

Under pkt. 3 beskrives Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger med USA om en aftale om benyttelse af passagerlisteoplysninger (PNR).

Pkt. 4 indeholder en beskrivelse af udkast til Kommissionens beslutning om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet for personoplysninger, som er indeholdt i flypassagerers PNR, og som overføres til USAs told- og grænsekontrolmyndighed (Bureau of Customs and Border Protection (CBP)).

Under pkt. 5 beskrives udkast til forpligtelseserklæring fra USAs Department of Homeland Security (DHS) Bureau of Customs and Border Protection.

2. Baggrund

Den amerikanske lov Aviation and Transportation Security Act (ATSA) af 19. november 2001 fastsætter, at luftfartselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, på anmodning skal stille passageroplysninger til rådighed for de amerikanske told- og grænsekontrolmyndigheder (CBP - DHS).

Inden for 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. Som eksempel kan nævnes de oplysninger om navn, adresse samt kontonummer, som passagerer oplyser til luftfartsselskabet i forbindelse med bestilling af en flybillet.

Siden 5. februar 2003 har CBP krævet, at alle luftfartsselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, skal give CBP elektronisk adgang til PNR, i det omfang sådanne oplysninger foreligger og er lagret i luftfartsselskabets automatiske reservationssystem.

Kommissionen har det seneste år samarbejdet med USA for at forsøge at finde frem til et juridisk grundlag for overførsel af PNR-oplysninger til USA. På baggrund af disse drøftelser med USA besluttede Kommissionen på sit møde den 16. december 2003, at det juridiske grundlag skal bestå dels i en aftale mellem EU og USA, dels i en beslutning om konstatering af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i overensstemmelse med artikel 25, stk. 6, i EUs databeskyttelsesdirektiv.

Om det retlige behov for en aftale med USA er det i udkastet til forhandlingsmandat anført, at aftalen er nødvendig, idet en adgang for amerikanske retshåndhævende myndigheder til PNR-databaser på Fællesskabets område kun er mulig ifølge folkeretten, hvis der foreligger samtykke. Der er derfor behov for en international aftale, der giver de amerikanske myndigheder adgang til selv at trække de pågældende oplysninger, så længe der ikke findes noget system, hvorefter PNR-oplysninger kan sendes direkte til USA. Herudover er det om behovet for en international aftale anført i forhandlingsmandatet, at EUs databeskyttelsesdirektiv udtømmende beskriver, under hvilke omstændigheder der må finde behandling af personoplysninger sted, og at en international aftale, der indebærer pligt for luftfartsselskaber og edb-reservationssystemer til at behandle PNR-oplysninger som krævet af CBP, således vil være et egnet middel til at realisere målet med tilvejebringelse af et legitimt grundlag for luftfartsselskabers og edb-reservationssystemers behandling af oplysninger i overensstemmelse med databeskyttelsesdirektivet.

3. Indhold af Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger med USA om en aftale om benyttelse af passagerlisteoplysninger (PNR)

På Rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 23. februar 2004 vedtog EU udkast til afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger med USA om en aftale om benyttelse af passagerlisteoplysninger (PNR). Aftalen skal føre til, at CBP – det vil som nævnt sige den amerikanske told- og grænsekontrolmyndighed – får adgang til PNR-databaser på Fællesskabets område, og at luftfartsselskaber og edb-reservationssystemer, der benyttes ved flyrejser, pålægges at behandle PNR-oplysninger som ønsket af CBP.

Forpligtelsen for luftfartsselskaber og edb-reservationssystemer til at levere de oplysninger, som CBP anmoder om, vil ifølge forhandlingsmandatet kun kunne gælde for dataoverførsler, som er omfattet af en konstatering af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Om konstateringen af et sådant beskyttelsesniveau henvises til pkt. 4 nedenfor.

I forhandlingsretningslinierne, som Rådet tillige har vedtaget, fremgår det bl.a., at tilladelsen til, at CBP får adgang til at trække oplysninger fra databaser på Fællesskabets område, skal være begrænset til den tid, det tager at indføre et system, hvorefter PNR-oplysninger kan sendes direkte til USA. Det vil sige, at den pågældende amerikanske myndighed kun vil kunne få en umiddelbar adgang til PNR-oplysninger, indtil der er indført et system, der gør det teknisk muligt for europæiske luftfartsselskaber at sende/overføre de relevante PNR-oplysninger til CBP.

Aftalen vil som anført skulle være betinget af, at der foreligger en afgørelse fra Kommissionen om, at niveauet for den beskyttelse, som CBP yder PNR-oplysninger, er tilstrækkeligt efter EUs databeskyttelsesdirektiv. På den måde vil vedvarende manglende overholdelse af de tilsagn, som USA i den forbindelse afgiver i en forpligtelseserklæring, og som måtte føre til, at Kommissionen ikke længere anser beskyttelsesniveauet som tilstrækkeligt, automatisk føre til suspension af anvendelsen af den internationale aftale. Om den nævnte amerikanske forpligtelseserklæring henvises til pkt. 5 nedenfor.

Ifølge forhandlingsretningslinierne må den måde, hvorpå PNR-oplysninger anvendes af USA, ikke bevirke nogen ulovlig forskelsbehandling af EU-passagerer. Forhandlingsretningslinierne indebærer herudover, at aftalen skal sikre gensidig opbakning fra USA til et europæisk passageridentifikationssystem, som måtte blive indført i fremtiden. USA skal altså være forpligtet til – hvis der i fremtiden indføres et europæisk passageridentifikationssystem – efter nærmere aftale herom at overføre relevante oplysninger til et sådant system.

Endelig fremgår det af forhandlingsretningslinjerne, at der bør oprettes en ordning for fælles kontrol af indfrielsen af de amerikanske tilsagn om beskyttelse af PNR-oplysninger.

4. Indhold af udkast til Kommissionens beslutning om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet for personoplysninger, der er indeholdt i flypassagerers PNR, og som overføres til USAs told- og grænsekontrolmyndighed (Bureau of Customs and Border Protection).

Medlemsstaterne skal i henhold til EUs databeskyttelsesdirektiv sørge for, at overførsel af personoplysninger til et tredjeland – det vil sige lande uden for EU – kun finder sted, hvis det pågældende tredjeland sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Vurderingen af, om databeskyttelsesniveauet i et tredjeland er tilstrækkeligt, skal i henhold til direktivet ske på grundlag af samtlige de forhold, der har indflydelse på en videregivelse eller en type videregivelse af oplysninger, og under hensyntagen til en række faktorer, navnlig oplysningernes art, behandlingens formål og varighed mv., der er relevante for den pågældende overførsel.

Efter EUs databeskyttelsesdirektiv kan Kommissionen bestemme, at et tredjeland sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Forinden Kommissionen træffer afgørelse, skal Kommissionen forelægge den såkaldte artikel 31-komité (bestående af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer) et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes, hvorefter komitéen skal have lejlighed til at afgive en udtalelse.

Et udkast til Kommissionens beslutning om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet for personoplysninger, der er indeholdt i flypassagerers PNR, som overføres til USAs told- og grænsekontrolmyndighed (Bureau of Customs and Border Protection), har været drøftet på flere møder i artikel 31-komitéen.

Udkastet indebærer, at USA's told- og grænsekontrolmyndighed (CBP) anses for at give et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for PNR-oplysninger, der i overensstemmelse med udkastet til den amerikanske forpligtelseserklæring, der er bilagt Kommissionens udkast (se pkt. 5 nedenfor), overføres til den amerikanske told- og grænsekontrolmyndighed i forbindelse med flyvninger til eller fra USA.

Udkastet til Kommissionens beslutning indeholder en tidsbegrænsning på 3½ år. Det skyldes, at EU og USA er blevet enige om, at det vil være nødvendigt at foretage en evaluering af ordningen senest om 3½ år.

5. Udkast til forpligtelseserklæring fra USAs Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection (CBP)

5.1. Indledning

Den beslutning om et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, som Kommissionen skal træffe i medfør af databeskyttelsesdirektivet, vil i form af et bilag skulle ledsages af en forpligtelseserklæring fra CBP.

Det fremgår af udkastet til Kommissions beslutning, at indholdet af forpligtelseserklæringen er eller vil blive indarbejdet i love, bekendtgørelser, direktiver eller andre politikinstrumenter i USA. Forpligtelseserklæringen vil endvidere blive offentliggjort i Federal Register af Department of Homeland Security.

USA og EU vil skulle foretage en fælles evaluering af, hvorvidt forpligtelseserklæringen overholdes. Enhver manglende overholdelse kan anfægtes ad retlig, administrativ eller politisk vej og kan, såfremt den manglende overholdelse er af vedvarende karakter, føre til, at Kommissionens beslutning om konstatering af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau træder ud af kraft.

5.2. Adgang/Overførsel af oplysninger

Efter udkastet til forpligtelseserklæring skal CBPs adgang til at trække oplysninger fra databaser på Fællesskabets område være begrænset til den tid, det tager at indføre et system, hvorefter PNR-oplysninger kan sendes direkte til USA. Som anført i pkt. 3 indebærer det, at den pågældende amerikanske myndighed kun vil kunne få umiddelbar adgang til PNR-oplysninger, indtil der er indført et system, der gør det teknisk muligt for europæiske luftfartselskaber at sende/overføre de relevante PNR-oplysninger til CBP.

5.3. Formålet med overførsel af oplysninger

Det fremgår af udkastet til forpligtelseserklæring, at CBP udelukkende må anvende PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og terrorrelateret kriminalitet, anden alvorlig kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet, der efter sin karakter er tværnational, samt i forbindelse med flugt fra anholdelse eller varetægtsfængsling i tilknytning til sådan kriminalitet.

5.4. Videre overførsel af PNR-oplysninger

CBP vil i medfør af udkastet til forpligtelseserklæring kun gøre brug af sine beføjelser til at videreoverføre PNR-oplysninger til andre offentlige myndigheder, der beskæftiger sig med terrorbekæmpelse eller retshåndhævelse, med henblik på at forebygge aktiviteter omfattet af det oprindelige formål med overførslen, jf. pkt. 5.3. umiddelbart ovenfor, og kun på sag-til-sag basis.

Enhver videregivelse af PNR-oplysninger fra CBP er desuden betinget af, at den modtagende myndighed behandler oplysningerne som fortrolige oplysninger. Den modtagende myndighed informeres endvidere om, at oplysningerne kun må anvendes til de nævnte formål, og at yderligere videregivelse af sådanne oplysninger ikke er tilladt uden udtrykkelig forudgående tilladelse fra CBP, ligesom myndigheden er forpligtet til at sikre en korrekt sletning af oplysningerne, jf. om sletning pkt. 5.7. nedenfor.

CBP vil desuden kunne overføre PNR-oplysninger gruppevis til Transportation Security Administration (TSA) med henblik på TSAs afprøvning af Computer Assisted Passenger Prescreening System II (CAPPS II). Disse overførsler finder ikke sted, før PNR-oplysninger fra amerikanske indenrigsfly er blevet godkendt til afprøvning af CAPPS II. PNR-oplysninger, der overføres til dette formål, opbevares kun af TSA eller andre parter, der er direkte involveret i de pågældende afprøvnings, i den periode, der må anses for nødvendig for afprøvnings, og overføres ikke til tredjemand. Formålet med overførslen er udelukkende begrænset til teknisk afprøvning af CAPPS II og kan således ikke – undtagen i nødstilfælde ved positiv identifikation

af en kendt terrorist eller en person med etablerede terrorforbindelser – have operationel karakter. Inden CBP foretager overførsel af PNR-oplysninger til TSA til dette formål, filtrerer og sletter CBP følsomme oplysninger, jf. også pkt. 5.6. nedenfor.

5.5. Omfanget af oplysninger

Der vil højst kunne overføres 34 såkaldte PNR-datakategorier til CBP.

En liste over disse 34 PNR-datakategorier er vedlagt udkastet til forpligtelseserklæringen. De 34 PNR-datakategorier, der vil kunne overføres til CBP, omfatter bl.a. oplysninger om reservationsdato, planlagt(e) rejsedato(er), navn, adresse, alle former for betalingsoplysninger, telefonnumre, rejsebureau, rejseagent, billetoplysninger, sædenummer, oplysninger om, hvorvidt vedkommende tidligere ikke har tjekket ind eller har tjekket ind i sidste minut uden reservation, bagageseddelnummer mv.

CBP skal høre Kommissionen forud for en eventuel revision af listen over kategorier af PNR-data, der overføres til CBP.

5.6. Følsomme oplysninger

Af udkastet til forpligtelseserklæring fremgår det, at CBP forpligter sig til ikke at anvende følsomme oplysninger, således som disse er defineret i artikel 8 i EUs databeskyttelsesdirektiv. Det vil sige, at CBP – i det omfang luftfartselskaberne overhovedet er i besiddelse af sådanne oplysninger – ikke må anvende personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold. Eksempelvis vil CBP således ikke kunne behandle oplysninger om, at en passager har anmodet om et kosher-måltid (jødisk måltid) eller oplysninger om, at en passager er kørestolsbruger.

CBP forpligter sig også til at indføre hjælpemidler til at slette eventuelle følsomme oplysninger og til ikke at anvende dem, indtil der indføres et filtersystem, der automatisk sorterer oplysningerne fra de PNR-oplysninger, der overføres til USA. Så længe et sådant elektronisk filter ikke er indført, forpligter CBP sig således til ikke at anvende følsomme PNR-dataelementer og til at slette følsomme oplysninger i forbindelse med enhver skønsmæssig videregivelse af PNR-oplysninger.

5.7. Opbevaring

Det fremgår af udkastet til forpligtelseserklæring, at CBP begrænser online-adgangen til PNR-oplysninger til autoriserede CBP-brugere i en periode på 7 dage fra det tidspunkt, hvor oplysningerne indhentes fra luftfartselskabets reservationssystem, hvorefter der sker en yderligere begrænsning af antallet af embedsmænd, der har adgang til PNR-oplysninger.

Efter 3½ år destrueres de PNR-oplysninger, der ikke har været anvendt (konsulteret) manuelt i løbet af den pågældende periode.

De PNR-oplysninger, der har været anvendt manuelt i løbet af 3½ år, overføres af CBP til en fil med slettede registre, hvor oplysningerne opbevares i en periode på 8 år, inden de destrueres. Selv om PNR-oplysningerne rent teknisk ikke slettes, når de overføres til filen med slettede oplysninger (Deleted Record File), opbevares de kun som rådata (det vil sige i en form, som ikke tillader umiddelbar søgning, og som derfor ikke kan anvendes til "traditionel" retshåndhævende efterforskning) og er kun tilgængelige for særligt autoriseret personale og for det personale, der er ansvarlig for at vedligeholde databasen.

Det anførte gælder dog ikke ved anvendelse af PNR-oplysninger, der er knyttet til et specifikt register, som anvendes til retshåndhævelsesformål – f.eks. hvis oplysningerne indgår i et register, der omhandler en verserende straffesag mod vedkommende person. Sådanne oplysninger forbliver tilgængelige, indtil filen, der anvendes til retshåndhævelsesformål, arkiveres.

5.8. Egenaces

Det fremgår af udkastet til forpligtelseserklæring, at CBP oplyser de rejsende om overførslen af PNR-oplysninger til USA. Der skal således gives passageren generelle oplysninger om bl.a. den myndighed, der er ansvarlig for indsamlingen af oplysninger, formålet med indsamlingen, den ansvarlige embedsmands identitet, klageprocedurer og kontaktoplysninger, der kan benyttes, hvis den rejsende har spørgsmål.

Anmodninger om en kopi af PNR-oplysninger om vedkommende selv, der er indeholdt i CBPs databaser, skal behandles i overensstemmelse med Freedom of Information Act (FOIA). I tilfælde af en anmodning om egenaces vil CBP ikke kunne tilbageholde PNR-oplysninger for den registrerede under henvisning til, at CBP i henhold til FOIA generelt betragter PNR-oplysninger som den registreredes fortrolige personoplysninger og som luftfartsselskabets fortrolige kommercielle oplysninger.

CBP kan under visse særlige omstændigheder anvende sine beføjelser i henhold til FOIA til at nægte eller udsætte videregivelsen af alle eller visse PNR-oplysninger til en registreret. Enhver ansøger har i henhold til FOIA mulighed for administrativt eller for retten at gøre indsigelse mod en beslutning fra CBP om at tilbageholde oplysninger.

5.9. Berigtigelse af oplysninger

CBP skal ifølge forpligtelseserklæringen berigtige oplysninger på anmodning fra passagerer og besætningsmedlemmer, luftfartselskaber eller databeskyttelsesmyndigheder i EU-medlemsstaterne, såfremt CBP konstaterer, at en sådan berigtigelse er berettiget og behørigt dokumenteret. CBP informerer enhver udpeget myndighed, der har modtaget de pågældende PNR-oplysninger, om enhver materiel berigtigelse af de pågældende PNR-oplysninger.

5.10. Klageadgang

CBP skal behandle klager over behandling af PNR-oplysninger og sager om anmodning om berigtigelse af PNR-oplysninger, der er registreret i CBPs database. Hvis CBP ikke kan afgøre en klage, kan den henvises til en særlig afdeling i Department of Homeland Security (DHS). Desuden skal denne afdeling hastebehandle klager, som henvises af medlemsstaternes databeskyttelsesmyndigheder på vegne af en person, der er hjemmehørende i EU, såfremt vedkommende har givet databeskyttelsesmyndigheden tilladelse til at handle på sine vegne og er af den opfattelse, at CBP eller den særlige afdeling i DHS ikke har behandlet vedkommendes klage på tilfredsstillende måde.

5.11. Håndhævelse

Det fremgår af udkastet til forpligtelseserklæring, at detaljer om konsultationer i CBPs databaser – f.eks. om hvem, som har konsulteret databasen, hvor, hvornår (dato og klokkeslet) – automatisk registreres og kontrolleres for at undgå uautoriseret brug af systemet (logging).

Af udkastet til forpligtelseserklæring fremgår det endvidere, at det kan medføre disciplinære foranstaltninger (herunder afskedigelse) eller strafferetlige sanktioner (bøder og/eller fængselstraf på op til 1 år), hvis CBPs personale uautoriseret konsulterer et luftfartsselskabs reservationssystemer eller CBPs edb-system, der indeholder PNR-oplysninger. CBPs politik og regler giver også mulighed for at iværksætte disciplinære sanktioner (herunder afskedigelse) mod enhver CBP-ansat, der videregiver oplysninger fra CBPs edb-system uden tilladelse.

Herudover kan der iværksættes strafferetlige sanktioner (herunder bøder og/eller fængselsstraf på op til 1 år) mod enhver embedsmand eller ansat i USA for at videregive PNR-oplysninger, som vedkommende har indhentet i forbindelse med sin ansættelse, hvis en sådan videregivelse ikke er tilladt i henhold til loven.

CBP og DHS deltager mindst én gang årligt (eller oftere, hvis parterne er enige om det) sammen med Kommissionen, der efter behov kan være assisteret af europæiske retshåndhævelsesmyndigheder og/eller nationale eksperter, i en fælles evaluering af gennemførelsen af forpligtelseserklæringen.

5.12. Gensidighed

Det fremgår af forpligtelseserklæringen, at CBP opfordrer de luftfartsselskaber, der er etableret i USA, til at samarbejde, hvis EU på et senere tidspunkt beslutter at indføre et system til identifikation af flypassagerer, som svarer til det amerikanske, og som pålægger alle luftfartsselskaber at give de europæiske myndigheder adgang til PNR-oplysninger om personer, hvis rejserute omfatter en flyvning til, fra eller gennem EU-område.

5.13. Tidsbegrænsning

Endelig fremgår det af udkastet til forpligtelseserklæring, at den finder anvendelse i en periode på 3½ år fra ikrafttræden af en aftale mellem USA og Kommissionen, der tillader luftfartsselskabernes behandling af PNR-oplysninger med henblik på overførsel af sådanne oplysninger til CBP, jf. pkt. 3 ovenfor. Når forpligtelseserklæringen har været i kraft 2½ år, indleder CBP sammen med DHS drøftelser med Kommissionen med henblik på at forlænge forpligtelseserklæringens anvendelsesperiode. Hvis det ikke er muligt at indgå en gensidig acceptabel aftale om forlængelse, vil ordningen ophøre.