



JUSTITS MINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato:
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Mette Kreiborg
Sagsnr.: 2007-305-0581
Dok.: MUK40231

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM (2007) 654)

Resumé

Forslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning vedrørende forpligtelser for lufttransportvirksomheder, som flyver mellem mindst én medlemsstats område og et tredjeland, til at stille visse passageroplysninger (PNR-oplysninger) til rådighed for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvar for at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger samt organiseret kriminalitet. Forslaget forpligter medlemsstaterne til at udpege en national myndighed som ansvarlig for indsamling og analyse af PNR-oplysninger. Forslaget indeholder herudover bestemmelser vedrørende lufttransportvirksomhedernes forpligtigelser til at stille PNR-oplysninger til rådighed for en såkaldt passageroplysningsenhed. Endvidere fastsættes der regler om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, om overførsel af oplysninger til tredjelande, om hvor længe oplysninger må opbevares, samt om sanktioner for manglende overholdelse af forpligtigelser i henhold til rammeafgørelsen. Forslaget indeholder derudover bl.a. et kapitel vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville medføre såvel lovgivningsmæssige som statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstats holdning til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positiv over for oprettelse af et europæisk PNR-system.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 6. november 2007 et forslag til rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM (2007) 654). Forslaget er fremsat som en del af Kommissionens anti-terrorpakke.

Kommissionen har som begrundelse for forslaget blandt andet anført følgende:

”Terrorisme udgør i dag en af de største trusler mod sikkerheden, freden, stabiliteten, demokratiet og de grundlæggende rettigheder, som er de værdier, EU er baseret på, samt en direkte trussel mod EU-borgerne. Terrortruslen er ikke begrænset til specifikke geografiske områder. Der findes terrorister og terrororganisationer både inden og uden for EU's grænser, og de har vist deres evne til at gennemføre angreb og voldshandlinger på et hvilket som helst kontinent og mod et hvilket som helst land. I Europol's rapport fra 2007 om situationen og tendenserne med hensyn til terrorisme (EU Terrorism Situation and Trend Report 2007) konstateres det, at næsten alle terrorkampagner er tværnationale. De interne og eksterne aspekter af bekæmpelse af terrorisme er tydeligvis indbyrdes forbundne, og det er derfor nødvendigt med et tæt samarbejde og en øget udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og deres respektive tjenester samt Europol og om nødvendigt med de kompetente myndigheder i tredjelande, for at de foranstaltninger, der træffes, kan blive effektive. Siden 11. september har de retshåndhævende myndigheder i hele verden indset, hvor stor merværdien af at indsamle og analysere såkaldte PNR-oplysninger er, når det drejer sig om at bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet. PNR-oplysninger vedrører rejsebevægelser, sædvanligvis med fly, og omfatter oplysninger om pas, navn, adresse, telefonnumre, rejsebureau, kreditkortnummer, eventuelle ændringer i flyplanerne, hvilket sæde der foretrækkes og andre oplysninger[...] Det skal bemærkes, at lufttransportvirksomheder allerede indsamler PNR-oplysninger om passagerer til egne kommercielle formål, men at andre transportvirksomheder ikke gør det. Ved at indsamle og analysere PNR-oplysninger kan de retshåndhævende myndigheder identificere personer, der udgør en stor risiko, og træffe passende foranstaltninger. Hidtil har kun et begrænset antal medlemsstater vedtaget retsfor skrifter med henblik på indførelse af mekanismer, der forpligter lufttransportvirksomheder til at videregive relevante PNR-oplysninger og have dem analyseret af de kompetente myndigheder. Det betyder, at de potentielle fordele ved en EU-ordning til forebyggelse af terrorisme og organiseret kriminalitet ikke udnyttes fuldt ud. På nuværende tidspunkt vedrører de aftaler, der er indgået mellem EU og USA og Canada om ordninger for videresendelse af PNR-oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og tværnational organiseret kriminalitet, kun lufttransport. Det betyder, at de lufttransportvirksomheder, der allerede indsamler PNR-oplysninger om passagerer til egen kommerciel brug, har pligt til at videresende disse oplysninger til de kompetente myndigheder i USA og Canada. På grundlag af en udveksling af oplysninger med disse tredjelande har EU kunnet vurdere værdien af PNR-oplysninger og udnytte potentialet heri til retshåndhævelsesformål. EU har desuden kunnet lære af disse tredjelands erfaringer med at anvende PNR-oplysninger samt erfaringerne fra Det Forenede Kongeriges pilotprojekt. Det Forenede Kongerige kunne mere specifikt oplyse, at man havde foretaget en række arrestationer, indkredset netværk inden for menneskehandel og fået værdifulde efterretningsoplysninger vedrørende terrorisme i de to år, pilotprojektet havde kørt. Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde den 25.-26. marts 2004 Kommissionen til at fremsætte et forslag til en fælles EU-strategi for anvendelsen af passageroplysninger til retshåndhævelsesformål. Denne opfordring er blevet gentaget to gange, nemlig den 4.-5. november 2004 i Haag-programmet og på det ekstraordinære rådsmøde den 13. juli 2005.”

Forslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning vedrørende forpligtelser for lufttransportvirksomheder, som flyver mellem mindst én medlemsstats område og et tredjeland, til at stille PNR-oplysninger til rådighed for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, som har ansvar for at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger samt organiseret kriminalitet.

Forslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 30, stk. 1, litra b), og artikel 34, stk. 2, litra b). Artikel 29 omhandler målsætningen med politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager. Det følger af artikel 30, stk. 1, litra b), at den fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger, som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b), kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

2. Indhold

2.1. Formålet med forslaget er at harmonisere medlemsstaternes lovgivning, således at lufttransportvirksomheder forpligtes til at stille visse former for oplysninger om passagerer på internationale fly til rådighed for medlemsstaternes kompetente myndigheder.

Formålet er endvidere at forpligte udpegede myndigheder i medlemsstaten til at indsamle og opbevare samt udveksle de pågældende oplysninger med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger samt organiseret kriminalitet.

Forslaget drejer sig om såkaldte PNR-oplysninger (Passenger Name Record), der er passageroplysninger, som indsamles af lufttransportvirksomhederne i forbindelse med en flyrejse.

PNR-oplysninger defineres i rammeafgørelsen som ”en oversigt over de til rejsen krævede oplysninger vedrørende den enkelte passager, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af de deltagende lufttransportvirksomheder, der foretager

reservationen, for hver rejse, der reserveres af eller på vegne af en person.”

Rammeafgårelsen omfatter imidlertid kun de former for PNR-oplysninger, som er fastlagt nærmere i rammeafgårelsens bilag 1. Bilag 1 opregner følgende 19 kategorier af oplysninger:

1. PNR-nummer.
2. Dato for reservationen/udstedelsen af billetten.
3. Planlagt(e) rejsedato(er).
4. Navn(e).
5. Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse).
6. Oplysninger om alle betalingsformer, herunder faktureringsadresse.
7. Hele rejseruten for en specifik PNR .
8. Frequent Flyer-oplysninger.
9. Rejsebureau/sagsbehandler.
10. Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger.
11. Opdelte/opsplittede PNR-oplysninger.
12. Generelle bemærkninger (eksklusive følsomme oplysninger).
13. Oplysninger i billetrubrikken, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote).
14. Pladsnummer og andre pladsoplysninger.
15. Oplysninger om code share.
16. Fuldstændige bagageoplysninger.
17. Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation.
18. Eventuelt indsamlede API-oplysninger [Advance Passenger Information, som transportvirksomheder skal videregive med henblik på grænsekontrol i henhold til direktiv nr. 2004/82/EF, jf. nedenfor pkt. 3.2.].
19. Oversigt over alle ændringer af PNR-oplysningerne under punkt 1-18.

Herudover er der yderligere seks kategorier af oplysninger vedrørende uledsagede mindreårige. Dette omfatter:

1. Barnets navn og køn .
2. Alder .
3. Sprog .
4. Navn og kontaktoplysninger om den person, der ledsager barnet ved afrejsen, og dennes forhold til barnet.
5. Navn og kontaktoplysninger om den person, der henter barnet ved ankomsten, og dennes forhold til barnet.
6. Ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst.

De PNR-oplysninger, der således er omfattet af rammeafgårelsen, vil efter dansk ret i almindelighed anses for ikke-fortrolige. I forlængelse heraf kan det nævnes, at det følger af rammeafgårelsen, at hvis de PNR-oplysninger, der er indsamlet om en passager, omfatter oplysninger ud over dem, som er nævnt i bilag 1, eller særlige kategorier af personoplysninger, der afslører racemæssig eller etnisk oprindelse, politiske meninger, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, eller helbredsmæssige og seksuelle forhold, skal oplysningerne slettes straks.

2.2. Som nævnt er formålet med forslaget bl.a., at lufttransportvirksomhederne skal stille de PNR-oplysninger, der er opregnet i bilag 1, til rådighed for medlemsstaternes udpegede kompetente myndigheder.

Denne forpligtigelse gælder kun i forhold til de oplysninger, som virksomhederne i forvejen har indsamlet og behandler i deres reservationssystemer.

Forpligtigelsen gælder endvidere kun i forhold til internationale fly. Ved ”internationale fly” forstås fly, der er planlagt til at indflyve på mindst én EU-medlemsstats område, og som kommer fra et tredjeland, eller som er planlagt til at lade fra mindst én EU-medlemsstats område med endeligt bestemmelsessted i et tredjeland.

Lufttransportvirksomhederne kan vælge at stille oplysningerne til rådighed enten direkte eller via et mellemlid – en såkaldt dataformidler.

Hvis lufttransportvirksomheden vælger at stille oplysninger til rådighed direkte, bygger den forslåede ordning på, at virksomhederne skal anvende den såkaldte push-metode. Denne metode indebærer, at virksomhederne selv overfører oplysningerne til myndighederne, i modsætning til pull-metoden, som betyder, at myndighederne selv skal trække oplysningerne direkte fra virksomhedernes databaser. Der er dog særligt i forhold til lufttransportvirksomheder, hvis databaser er placeret uden for EU, åbnet op for, at disse virksomheder kan anvende pull-metoden, hvis de ikke har de fornødne tekniske muligheder for at anvende push-metoden.

Vælger lufttransportvirksomhederne at formidle PNR-oplysningerne til den udpegede nationale myndighed via en dataformidler, følger det af forslaget, at også dataformidlerens videregivelse af oplysningerne til den nationale myndighed skal foregå ved push-metoden. Hvis en lufttransportvirksomhed vælger at benytte en dataformidler, skal den udpegede nationale myndighed informeres herom. Dataformidleren må alene videreformidle oplysningerne til vedkomne nationale myndighed og skal straks efter videregivelsen slette oplysningerne.

Det ligger endvidere i den forslåede ordning, at lufttransportvirksomhederne skal informere passagerer på internationale fly om følgende:

- at PNR-oplysninger – eventuelt via en dataformidler - stilles til rådighed for vedkommende nationale myndigheder,
- formålet med behandlingen af oplysningerne,

- hvor lang tid de opbevares og eventuel brug af disse til at forebygge eller bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet
- samt muligheden for at udveksle og dele sådanne oplysninger.

2.3. Formålet med forslaget er herudover som nævnt bl.a., at udpegede myndigheder i medlemsstaterne forpligtes til at indsamle og opbevare samt udveksle de pågældende oplysninger med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger samt organiseret kriminalitet.

Medlemsstaterne forpligtes i den forbindelse til at udpege en kompetent national myndighed – en såkaldt passageroplysningsenhed – som ansvarlig for indsamling og analyse af PNR-oplysningerne.

Passageroplysningsenheden skal indsamle og analysere PNR-oplysningerne og på baggrund heraf foretage en risikovurdering af passagererne og identificere personer, i forhold til hvilke der kræves yderligere undersøgelse med henblik på forebyggelse af eller bekæmpelse af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Kriterierne for og garantierne i forbindelse med en sådan vurdering fastsættes i national ret.

Hvis passageroplysningsenheden i en medlemsstat identificerer en passager i overensstemmelse med ovenstående, skal vedkommende enkeltpersons PNR-oplysninger videresendes til de myndigheder i den pågældende medlemsstat, der er udpeget som kompetente myndigheder.

Kun myndigheder, der er ansvarlige for forebyggelse eller bekæmpelse af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet, kan udpeges som kompetent myndighed med ret til at modtage og behandle PNR-oplysninger.

Der er i forslaget fastlagt begrænsninger for både passageroplysningsenheden og de kompetente myndigheders behandling af PNR-oplysninger.

Oplysninger må således kun behandles for at forebygge eller bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet med henblik på at:

- identificere personer, der er eller kan være involveret i terrorhandlinger eller organiseret kriminalitet samt deres sammensvorne,
- indføre og ajourføre risikoindikatorer til brug i forbindelse med vurderingen af sådanne personer,
- tilvejebringe efterretningsoplysninger om rejsemønstre og andre tendenser i forbindelse med terrorhandlinger og organiseret kri-

minalitet og at anvende dem i forbindelse med strafferetlige undersøgelser og retsforfølgelser vedrørende terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

2.4. Det ligger herudover i den foreslåede ordning, at der kan ske udveksling mellem medlemsstater af både PNR-oplysninger og resultatet af foretagne analyser.

Det er således fastsat, at medlemsstaterne skal sikre, at den passageroplysningsenhed, der ved hjælp af PNR-oplysninger har identificeret personer, i forhold til hvilke der kræves yderligere undersøgelse, kun sender disse oplysninger til en anden medlemsstats passageroplysningsenhed i de tilfælde og i det omfang, det er nødvendigt for at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. De modtagende medlemsstaters passageroplysningsenheder kan herefter gemme oplysningerne i overensstemmelse med rammeafgåelsen regler herom samt videresende dem til deres relevante kompetente myndigheder.

Derudover kan en medlemsstats passageroplysningsenhed eller kompetente myndigheder anmode en anden medlemsstats passageroplysningsenhed om specifikke PNR-oplysninger, som sidstnævnte opbevarer enten i sin såkaldte aktive eller passive database, jf. nærmere om disse databaser nedenfor pkt. 2.5.

Der er i forslaget endvidere fastlagt betingelser for videregivelse af PNR-oplysninger til retshåndhævelsesmyndigheder i tredjelande. Sådanne oplysninger må således alene videregives, hvis vedkommende medlemsstat kan sikre, at det pågældende tredjelandets myndigheder alene anvender oplysningen til forebyggelse eller bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, og at tredjelandet ikke videresender oplysningen til et andet tredjeland uden medlemsstatens forudgående samtykke. Det er endvidere fastsat, at foruden disse betingelser gælder de regler og garantier, der er fastsat i rammeafgåelsen om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som der blev opnået politisk enighed om i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007.

2.5. Der er i forslaget fastsat nærmere regler om, hvor længe de omhandlede PNR-oplysninger må opbevares. Det foreslås således at, de nationale passageroplysningsenheder skal opbevare PNR-oplysninger i den såkaldte aktive database i 5 år fra det tidspunkt, hvor de er modtaget fra lufttransportvirksomheden eller dataformidleren. Herefter skal oplysningerne opbevares i yderligere 8 år i det, der betegnes som den passive database.

I denne periode kan der kun opnås adgang til oplysningerne i helt særlige tilfælde i relation til en specifik og aktuel fare eller risiko i forbindelse med forebyggelse eller bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet. Efter udløbet af 8 års fristen skal oplysningerne slettes.

Forslaget indeholder desuden regler om beskyttelse af personoplysninger. Det bestemmes således, at rammeafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som der blev opnået politisk enighed om i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007, skal finde anvendelse på behandling af oplysninger i medfør af den foreslåede rammeafgørelse om PNR-oplysninger.

Derudover er det fastsat, at de oplysninger, som medlemsstaternes passageroplysningsenheder, dataformidlere og udpegede kompetente myndigheder modtager, udelukkende må behandles med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger eller organiseret kriminalitet.

Forslaget indeholder endvidere en bestemmelse om datasikkerhed. Efter denne bestemmelse forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at hver medlemsstats passageroplysningsenhed, dataformidlere og kompetente myndigheder vedtager de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger. Disse sikkerhedsforanstaltninger skal overordnet set forhindre, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes samt hindre, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab eller misbruges.

Herudover indeholder forslaget bestemmelser om sanktioner over for lufttransportvirksomhederne og eventuelle dataformidler i tilfælde af manglende overholdelse af deres forpligtigelser i henhold til rammeafgørelsen, om fastsættelse af fælles protokoller og krypteringsstandarder og indførelsen af en komitologi procedure i den forbindelse, om fremsendelse af statistiske oplysninger til Rådet General sekretariat og Kommissionen, og om evaluering, hvorefter Kommissionen 3 år efter rammeafgørelsens ikrafttrædelse skal foretage en evaluering med særlig fokus på anvendelse af push-metoden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Med den såkaldte anti-terrorlovpakke II (lov nr. 542 af 8. juni 2006) vedtog Folketinget en ny bestemmelse i luftfartsloven (§ 148 a) om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes passageroplysninger.

Bestemmelsen indebærer en pligt for luftfartsselskaberne til at foretage registrering og opbevaring af visse passageroplysninger i 1 år samt en adgang for PET til at få udleveret disse oplysninger uden retskendelse i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed eller straffelovens kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

Bestemmelsen omfatter luftfartsselskaber, der udfører erhvervsmæssig befordring af passagerer, og gælder både udenrigs- og indenrigsflyvninger.

Det fremgår nærmere af luftfartslovens § 148 a, stk. 1, at luftfartsselskaber skal foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer, der ankommer til eller afgår fra Danmark.

I medfør af stk. 2 skal luftfartsselskaber endvidere på begæring af Politiets Efterretningstjeneste udlevere de i stk. 1 nævnte oplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Efter denne bestemmelse har tjenesten adgang til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger, uden at der foreligger retskendelse eller beslutning om edition. Bestemmelsen giver ligeledes tjenesten mulighed for løbende at indhente passagerlister på udvalgte ruter, der er særligt relevante i terrorsammenhæng. Det forudsættes, at luftfartsselskaberne udleverer oplysningerne hurtigst muligt og uden ugrundet ophold.

Det fremgår af straffebestemmelsen i luftfartslovens § 149, stk. 5, at overtrædelse af luftfartslovens § 148 a, stk. 1 og 2, vil kunne straffes med bøde.

Det følger af luftfartslovens § 148 a, stk. 3, at transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren fastsætter nærmere regler om registrering og opbevaring af passageroplysninger samt om luftfartsselskabernes praktiske bistand til politiet. Det forudsættes således bl.a., at der fastsættes nærmere regler om, hvilke typer oplysninger der omfattes af luftfartsselskabernes forpligtelse til at registrere, opbevare og udlevere passageroplysninger, jf. stk. 1 og 2.

I medfør af stk. 4 kan transport- og energiministeren endvidere efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der skal således udstedes en bekendtgørelse med en nærmere regulering af bl.a., hvilke typer oplysninger der skal være omfattet af pligten til at registrere og opbevare passageroplysninger, afgrænsningen af kredsen af luftfartsselskaber, der skal være omfattet af pligten til at registrere og opbevare passageroplysninger, samt kravene til luftfartsselskabernes praktiske bistand til PET ved udlevering af passageroplysninger, herunder i hvilken form oplysningerne skal udleveres, samt om PET's adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Luftfartslovens § 148 a er endnu ikke trådt i kraft og vil først blive sat i kraft, når der er fundet bl.a. en teknisk løsning på de spørgsmål, som er beskrevet ovenfor i forhold til § 148 a, stk. 3 og 4.

Der er ikke i fastsat særlige regler for Politiets Efterretningstjenestes videregivelse af oplysninger opnået i henhold til luftfartslovens § 148 a til andre myndigheder, f.eks. politikredsene. Dette vil således bero på dansk ret almindelige regler for videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

3.2. Der er herudover fastsat særlige bestemmelser i udlændingeloven om udlevering af passageroplysninger til brug for ind- og udrejsekontrol

Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan således i medfør af § 38, stk. 4, i udlændingeloven fastsætte nærmere regler om ind- og udrejsekontrol, herunder om politiets adgang til flyselskabernes booking-systemer, udenlandske besætningsmedlemmers ophold her i landet, om på- og afmønstring her i landet af udenlandske besætningsmedlemmer og om de pligter, der påhviler skibsførere og luftfartøjschefer.

Med hjemmel i udlændingelovens § 38, stk. 4, er der i udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, (bekendtgørelse nr. 810 af 20. juni 2007 om udlændinges adgang her til landet) fastsat regler om politiets adgang til visse oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer. § 10, stk. 4, i udlændingebekendtgørelsen omfatter alene luftfartøjer, der ankommer fra eller afgår til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, jf. § 10, stk. 1. Efter udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, skal førere af luftfartøjer på begæring af politiet aflevere et ek-

semplar af passagerlisten og besætningslisten. Passagerlisten indeholder alene oplysninger om navnene på passagererne på en bestemt flyvning. Den endelige passagerliste foreligger først på selve rejsedagen, når den sidste passager har foretaget check-in. Politiet kan endvidere pålægge førere af de omfattede luftfartøjer at sende en fortegnelse over besætningsmedlemmer og passagerer til politiet – efter Rigspolitichefens nærmere bestemmelse – forud for luftfartøjets ankomst. Fortegnelsen skal indeholde oplysninger om navn (efternavn, fornavn), fødselsdato (dag, måned, år), nationalitet og rejselegitimation (herunder type og nummer på pas eller anden rejselegitimation).

Herudover kan politiet pålægge førere af de omhandlede luftfartøjer forud for luftfartøjets ankomst at oplyse om stedet for passagerernes oprindelige ombordstigning, om grænseovergangsstedet i Danmark, om luftfartøjets transportkode og om afgang- og ankomsttidspunktet for luftfartøjet. Oplysningerne skal afgives på et af Rigspolitichefen udarbejdet skema eller på anden af Rigspolitichefen fastsat måde, herunder eventuelt ved elektronisk overførsel.

Omfanget af de oplysninger, som politiet kan pålægge førere af luftfartøjer at udlevere, blev udvidet i forbindelse med en ændring af udlændingebekendtgørelsen i oktober 2005. Det var ved denne ændring, at § 10, stk. 4, kom til også at omfatte oplysninger om stedet for passagerernes oprindelige ombordstigning, om grænseovergangsstedet i Danmark, om luftfartøjets transportkode og om afgang- og ankomsttidspunktet for luftfartøjet, jf. ovenfor. Denne udvidelse blev gennemført i forlængelse af Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer. Formålet med direktivet er at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring ved hjælp af transportvirksomhedernes forudgående videregivelse af passageroplysninger til myndighederne.

Udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, giver som nævnt alene adgang til at indhente oplysninger vedrørende luftfartøjer, der ankommer fra eller afgår til et land, som ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Endvidere giver § 10, stk. 4, i udlændingebekendtgørelsen alene politiet adgang til at indhente de omhandlede oplysninger til brug for den ind- og udrejsekontrol – personkontrollen ved de ydre Schengengrænser – der udføres i medfør af udlændingelovgivningen. Politiet kan derfor ikke

med hjemmel i § 10, stk. 4, indhente passageroplysninger mv. til brug for f.eks. efterforskning af kriminalitet.

Udlændingelovens § 38, stk. 4 blev udvidet ved lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven, således at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration også bemyndigedes til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag, at baggrunden for forslaget om at indføre direkte adgang til bookingsystemerne er, at politiet har oplyst, at den gældende ordning er meget tidskrævende, og at den indebærer et stort arbejde for politi og flyselskaber. I praksis indhenter politiet derfor sjældent passagerlister. Det fremgår endvidere, at formålet med at give elektronisk adgang for politiet til de oplysninger om passagerernes navne og rejseruter samt oplysninger om flybilletternes købsdatoer, købesteder og betalingsformer, som er tilgængelige via luftfartsselskabernes bookingsystemer, er at forenkle og effektivisere politiets varetagelse af personkontrollen ved de ydre Schengengrænser.

Det understreges i bemærkningerne, at der i udlændingelovens alene tilvejebringes hjemmel til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til bookingsystemerne med henblik på kontrol af ulovlig indrejse.

Bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til flyselskabernes bookingsystemer skal udmøntes ved en ændring af udlændingebekendtgørelsen. Denne bekendtgørelse er endnu ikke udstedt.

3.3. Endelig er der fastsat særlige bestemmelser i toldlovgivningen om udlevering af passageroplysninger til brug for told - og skattekontrol.

Efter toldlovens § 17, stk. 1, har virksomheder, der driver trafik med fly og skibe, eller befordringsmidlets fører pligt til at give og dokumentere de oplysninger, der er nødvendige for udførelsen af told- og skatteforvaltningens kontrol, herunder oplysninger om befordringsmiddel, besætning, passagerer og disses registrerede bagage.

Med hjemmel i toldlovens § 17, stk. 4, er der fastsat en bestemmelse i § 62, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 656 af 19. juni 2007 om toldbehandling. Efter bestemmelsen i § 62, stk. 1, skal føreren af et skib eller fly bekræfte

de oplysninger om befordringsmidlet og ladning mv., som afkræves i henhold til toldlovens § 17, stk. 1, ved fremlæggelse af skibspapirer, rejsejournaler, registreringspapirer samt ladningsdokumenter mv.

Det fremgår videre af § 73, stk. 1, i bekendtgørelsen om toldbehandling, at føreren af et fly eller en dertil bemyndiget person ved ankomst til det danske toldområde skal afgive en tolddeklaration til told- og skatteforvaltningen. Dette gælder dog ikke for fly, der ankommer direkte fra et andet sted i EU's toldområde, og som ikke medbringer uberigtigede varer som ladning og proviant, jf. § 73, stk. 2.

Efter toldlovens § 17, stk. 3, har virksomheder, der driver lufthavne og havne, pligt til at stille samtlige de oplysninger om skibes og flys ankomst og afgang, samt de oplysninger om besætningsmedlemmers og passagerers identitet, som de er i besiddelse af, til rådighed for told- og skatteforvaltningen. Disse virksomheder har endvidere pligt til at stille oplysninger om befordringsmiddel, besætning, passagerer og disses registrerede bagage samt ladning mv. til rådighed. Oplysningerne skal stilles til rådighed efter told- og skatteforvaltningens anvisning

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes at ville medføre lovgivningsmæssige konsekvenser.

Der kan i den forbindelse blandt andet peges på, at forslaget lægger op til, at de myndigheder, der udpeges som kompetente, skal kunne behandle PNR-oplysninger med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorhandlinger såvel som anden organiseret kriminalitet. For politiets vedkommende vil der i givet fald være tale om, at de i medfør af rammeafgørelsens ordning kan modtage og behandle oplysninger til et bredere formål end efter luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 34, stk. 4. Som nærmere beskrevet i punkt 3.1. åbner luftfartslovens § 148 a alene op for, at Politiets Efterretningstjeneste kan få udleveret oplysninger til brug for sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed eller straffelovens kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. Udlændingelovens § 38, stk. 4 giver endvidere kun mulighed for, at politiet kan skaffe sig oplysninger fra luftfartstransportvirksomhederne til brug for ind- og udrejsekontrol.

Der kan herudover peges på, at de PNR-oplysninger, der omfattes af forslaget til rammeafgørelse skal opbevares i 13 år, hvorimod de oplysninger, der vil skulle registreres i henhold til luftfartslovens § 148 a kun kan opbevares i 1 år.

4.2 Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes i dets nuværende udformning at ville medfører statsfinansielle konsekvenser af betydning. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at anslå omfanget heraf.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af beskikkede forsvarere, Datatilsynet, Dansk Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Air Greenland A/S, Airport Coordination Denmark A/S, AOPA Danmark, Atlantic Airways, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air A/S, Danish Air Transport ApS, Dansam, Dansk Flyvelederforening, DALPA, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Naviair, Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, Københavns Lufthavne A/S, MyTravel Airways A/S, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS, Afdeling AX, Servisair Danmark A/S, Star Air A/S, Statens Luftfartsvæsen, Sterling Airlines A/S, Sun-Air of Scandinavia A/S, Danish Business Travel Association, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Danmarks Rejsebureau Forening og Flyvebranchens Personaleunion.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget har Kommission har anført følgende med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet:

”Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse på EU's foranstaltninger. Målene kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne af følgende årsager: Hovedårsagen til, at medlemsstaternes indsats ikke vil være tilstrækkelig til at nå målene er, at det er umuligt for medlemsstaterne alene at sikre en hensigtsmæssig harmonisering af de retlige forpligtelser på dette område, der skal pålægges alle lufttransportvirksomheder, der flyver til og fra EU. Det vil ikke

være i medlemsstaternes interesse at gøre en indsats alene, fordi de ikke vil være sikre på, at andre medlemsstaters myndigheder stiller de relevante PNR-oplysninger til rådighed for dem – dette kan kun sikres ved hjælp af en EU-ordning. Målene for forslaget kan opfyldes bedre gennem foranstaltninger på EU-plan af følgende årsager: Ved hjælp af en indsats på EU-plan vil forslagets mål bedre kunne nås, fordi en harmoniseret tilgang vil gøre det muligt at sikre en udveksling af relevante oplysninger i hele EU. Denne løsning vil desuden sikre en harmoniseret strategi over for tredjelande. Beviset for, at målet bedre kan nås på EU-plan, er, at bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet vil blive mere effektiv. Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget ikke kan anses for værende at stride mod nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at fremme forebyggelsen og bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet, som ofte er af grænseoverskridende karakter, gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende lufttransportvirksomhedernes videresendelse af PNR-oplysninger til de kompetente myndigheder med henblik på analyse og eventuelt udveksling heraf.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for etablering af fælles EU-regler om oprettelse af et europæisk PNR-system med henblik på at fremme forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet.