



Bruxelles, den 27.11.2013
COM(2013) 844 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om den fælles revision af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede
Stater om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til
United States Department of Homeland Security**

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om den fælles revision af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til United States Department of Homeland Security

Den nugældende aftale mellem Amerikas Forenede Stater og Den Europæiske Union om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til United States Department of Homeland Security (i det følgende benævnt DHS) trådte i kraft den 1. juli 2012.

I henhold til aftalen skal den første fælles revision foretages et år efter dens ikrafttræden og derefter med regelmæssige mellemrum efter aftale. Den fælles revision blev foretaget den 8. og 9. juli 2013 i Washington. Den koncentrerede sig især om gennemførelsen af aftalen, med særligt henblik på fremgangsmåden ved overførsel af passagerlisteoplysninger (i det følgende benævnt PNR-oplysninger) og videre overførsel af PNR i overensstemmelse med de relevante artikler og betragtning 18 i aftalen.

Den fælles revision bygger på den fremgangsmåde, som EU's hold og USA's hold fandt frem til i forbindelse med den første fælles revision (2005) af PNR-aftalen af 2004. Fremgangsmåden indebar en første fase, hvor Kommissionen sendte et spørgeskema til Department of Homeland Security (i det følgende benævnt DHS) forud for den fælles revision. DHS besvarede spørgeskemaets spørgsmål skriftligt forud for den fælles revision. I anden fase kom EU's hold på feltbesøg på DHS' driftscenter. I tredje fase afholdt repræsentanter for DHS, det amerikanske justitsministerium, det amerikanske udenrigsministerium, EU's hold og DHS' kontor for beskyttelse af privatlivets fred (Privacy Office) et møde, hvor de drøftede aftalens gennemførelse indgående.

Forud for den fælles revision foretog DHS' kontor for beskyttelse af privatlivets fred en intern revision af DHS' gennemførelse af aftalen. Gennemgangen havde til formål at afklare, om DHS' aktiviteter overholdt standarderne og tilsagnene i aftalen med EU.

EU's hold fandt, at DHS gennemførte aftalen i overensstemmelse med de vilkår, der var fastsat i aftalen. Eksempelvis anvender DHS effektive filtre til at frasortere data uden forbindelse til USA og PNR-oplysninger, der ikke tilhører en af de 19 kategorier af PNR-oplysninger, som er beskrevet i aftalens bilag. Reglerne om maskering og sletning af følsomme oplysninger overholdes, og DHS har tilkendegivet ikke at have skaffet sig adgang til følsomme oplysninger i operationelt øjemed.

DHS opfylder også sine forpligtelser med hensyn til passagerers rettigheder. Særlig tilgår der passagererne relevante oplysninger, ligesom retten til adgang til egne personoplysninger gennemføres uden undtagelse. Dette skal dog ses i lyset af den fjerde af nedenstående henstillinger. Den vedrører behovet for større gennemsigtighed med hensyn til passagerers muligheder for at søge retlig oprejsning.

DHS håndterer datadelingen med andre amerikanske myndigheder i overensstemmelse med aftalen. Der tages stilling til datadeling fra sag til sag, den registreres, og den foregår i henhold til skriftlige aftaler. Ved datadeling med tredjelande anlægges en restriktiv fortolkning, og datadelingen foregår også her i overensstemmelse med aftalen.

Generelt henstilles, at DHS' kontor for beskyttelse af privatlivets fred foretager endnu en intern revision af aftalen forud for den næste fælles revision. Parterne foreslår, at den næste fælles revision foretages i første halvår af 2015.

Det henstilles også så hurtigt som muligt og senest den 1. juli 2014 at gå helt over til "push-metoden", jf. aftalens artikel 15, stk. 4.

Det henstilles endvidere, at USA og EU arbejder sammen om at fremme anvendelsen af fælles standarder for dataoverførsel, særlig PNRGOV-standardens udarbejdet af Den Internationale Luftfartssammenslutning, luftfartsselskaber og myndigheder. I den forbindelse bør det tilstræbes, at drøftelserne i Den Internationale Luftfartssammenslutning om en fælles "push-standard" også resulterer i en fælles standard for ad hoc-"push".

På trods af at aftalen er gennemført, er det nødvendigt at foretage en række forbedringer. For det første vedrørende starttidspunktet for den seks månedersperiode, hvorefter PNR-oplysningerne anonymiseres i henhold til aftalens artikel 8, stk. 1. Sådan som seks månedersperioden beregnes i øjeblikket, begynder perioden først fra den seneste ajourføring af PNR i DHS' profileringsystem Automated Targeting System (i det følgende benævnt ATS), som indeholder de pågældende PNR, ikke fra indlæsningen af PNR i ATS. Det henstilles at beregne seks månedersperioden således, at perioden begynder fra det tidspunkt, hvor PNR indlæses i ATS (den såkaldte ATS-indlæsningsdato), som er tidspunktet for første lagring af dataene i ATS, og gå bort fra den nuværende praksis, som forsinker anvendelsen af seks månedersperioden (indtil den seneste ajourføring af PNR i ATS).

For det andet bør der læges særlig vægt på at anvende ad hoc-"pull"-metoden. Det henstilles, at DHS ud over sin nuværende registrering i hvert enkelt tilfælde bedre registrerer årsagen til, at ad hoc-"pull"-metoden anvendes. Det gør det lettere at vurdere forholdsmæssigheden og mere effektivt at revidere anvendelsen af den. Metoden bør være undtagelsen snarere end reglen.

For det tredje anmodes DHS om at overholde sin forpligtelse til at sikre fuld gensidighed og proaktivt dele individuelle PNR-oplysninger og analytiske oplysninger, der uddrages af PNR-oplysninger, med EU's medlemsstater og efter omstændighederne med Europol og Eurojust.

For det fjerde tilrådes større gennemsigtighed vedrørende mulighederne i amerikansk ret for at søge retlig oprejsning. Gennemsigtighed skal gøre det muligt for passagerer, som ikke er amerikanske statsborgere eller har lovlig bopæl i USA, at anfægte DHS's afgørelser om anvendelsen af PNR-oplysninger, særlig når anvendelsen af oplysningerne medfører en henstilling til luftfartsselskaber om at afvise passagerer.

Endelig gennemførte DHS også foranstaltninger, der var mere vidtrækkende end aftalens krav. DHS agter at underrette Europa-Kommissionen, senest 48 timer efter at den har skaffet sig adgang til følsomme PNR. DHS har indført en ny procedure for kvartalsvist tilsyn med og revision af gennemførelsen af ATS, samt for revision af alle scenarier for udvælgelse af rejseaktiviteter til profilering, revision af analyser og revision af regler. Dermed skal det sikres, at de er forholdsmæssigt afpassede, så de minimerer indvirkningen på bona fide-rejsende borgerlige rettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder og ret til privatlivets fred, og at forskelsbehandling af rejsende undgås.

Uanset bestemmelserne i artikel 23, stk. 1, om en fælles evaluering af aftalen fire år efter, at den er trådt i kraft, var den foreløbige vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt PNR bidrager til bekæmpelsen af terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet, at PNR giver DHS mulighed for at foretage en vurdering af alle passagerer op til 96 timer før afgang. Det er tilstrækkeligt til, at DHS kan udføre alle baggrundskontroller, inden passagererne ankommer, og finde ud af, hvordan der skal reageres. Denne vurdering ligger også til grund for DHS' beslutninger om, hvorvidt en passager skal afvises eller ej. Den giver også DHS mulighed for at foretage en risikovurdering ud fra regler for udvælgelse, der bygger på scenarier, med henblik på at afdække 'ukendte', enkeltpersoner, der potentielt tilhører en højrisikogruppe.

PNR giver endvidere mulighed for at sammenkæde passagerer og finde frem til kriminelle, som tilhører samme kriminelle organisation. Ifølge DHS anvendes PNR også med held til at udlede tendenserne med hensyn til kriminelles adfærd i forbindelse med rejser, f.eks. valg af ruter.

Den fælles revisionsrapport, der er vedlagt denne meddelelse som bilag, består af tre kapitler. Kapitel 1 indeholder en beskrivelse af baggrunden for revisionen, dens formål og dens proceduremæssige aspekter. I kapitel 2 fremlægges hovedkonklusionerne på den fælles revision, og der peges på, hvor DHS skal gøre en større indsats. Kapitlet suppleres af bilag A, der indeholder spørgeskemaet og DHS' besvarelse af det. Endelig drages hovedkonklusionerne af revisionen i kapitel 3. Bilag B indeholder en oversigt over henholdsvis EU's og USA's hold i forbindelse med den fælles revision.