



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 23. november 2018
Kontor: Internationalt Politikontor
Sagsbeh: Anna Seneberg Winkel
Sagsnr.: 2018-731-0027
Dok.: 924035

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

over

Forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (L 107)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 25. oktober 2018 til den 22. november 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Amnesty International, AOPA Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL), CEPOS, Cevea, Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Told- og Skatteforbund, Danske Advokater, Danske Rederier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Foreningen af Statsadvokater, FSR-Danske Revisorer, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, Justitia, Kommunernes Landsforening, Kraka, Københavns Lufthavne A/S, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsskatteretten, Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

samtligte byretspræsidenter, Skatteankestyrelsen, SRF Skattefaglig Forening, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Tilsynet med Efterretnings-tjenesterne, Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra følgende myndigheder og organisationer:

Advokatrådet, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, KL, Københavns Byret, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Sø- og Handelsretten, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning har herudover oplyst ikke at kunne nå at høre sine medlemmer og koordinere et høringsvar til Justitsministeriet. Sammenslutningen har derfor opfordret sine medlemmer til at indsende bemærkninger til lovforslaget direkte til ministeriet.

Justitsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

II. Høringsvarene

Domstolsstyrelsen, KL, Københavns Byret, Politiforbundet, Sø- og Handelsretten, Vestre Landsret og Østre Landsret har ikke bemærkninger til udkastet til lovforslag.

1. Generelt

Datatilsynet bemærker, at tilsynet i forskellige sammenhænge har haft mulighed for at udtale sig om behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger). Selv om Datatilsynet anerkender de saglige formål, der ligger til grund for behandling af PNR-oplysninger, og som består i at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, er det (fortsat) Datatilsynets opfattelse, at en så omfattende indsamling og efterfølgende behandling af PNR-oplysninger øger risikoen for konkrete og ikke-proportionelle indgreb i privatlivets fred. Det er Datatilsynets vurdering, at lovforslaget kun bør gennemføres, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler derfor.

Som det fremgår af afsnit 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil PNR-oplysninger navnlig give politiet indsigt i, hvor personer, der mistæn-

tes for at udføre eller være tilknyttet alvorlig kriminalitet, er eller har været rejst hen, ad hvilken rute og sammen med hvem med henblik på at identificere hidtil ukendte medgerningsmænd, leverandører, bagmænd, ofre mv. Det vil give politiet mulighed for effektivt at følge op på efterretninger, iværksætte monitorering eller anholdelse af eksempelvis personer med tilknytning til bandemiljøet og imødegå den organiserede kriminalitet i Danmark.

Med lovforslaget sikres det, at politiet har adgang til PNR-oplysninger af hensyn til politiets forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod grov kriminalitet, hvor det bl.a. er af afgørende betydning, at politiet har hurtig og effektiv adgang til PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises i den forbindelse til afsnit 9 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Dansk Told- og Skatteforbund håber, at toldmyndighederne fortsat vil have mulighed for at analysere og profilere PNR-oplysninger, uanset at oplysningerne fremadrettet opbevares af PNR-enheden.

Efter lovforslagets § 1, nr. 2, etablerer Rigspolitiet en PNR-enhed, der er ansvarlig for bl.a., at opbevare, behandle og videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til bl.a. de kompetente myndigheder, der er angivet i bilag 3 til loven, herunder Toldstyrelsen.

Efter lovforslaget § 2, stk. 1, 1. pkt., kan PNR-enhedens personale være udstationeret fra de kompetente myndigheder, der er angivet i bilag 3 til loven, herunder Toldstyrelsen.

Som det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 1, 1. pkt., foreslås det, at personalet i PNR-enheden kan bestå af udstationerede medarbejdere fra bl.a. Toldstyrelsen. Udstationering af medarbejdere til PNR-enheden kan foretages som indstationering eller som udstationering som forbindelsesofficer. En indstationering indebærer, at medarbejderne formelt og praktisk indgår i Rigspolitiets medarbejderstab, men med det formål at løse de opgaver i PNR-enheden, der relaterer sig den afgivende myndigheds ressort. Forbindelsesofficerer fungerer som lokale repræsentanter fra den afgivende myndighed.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at Toldstyrelsen ved at udstationere medarbejdere som foreskrevet i lovforslaget på en hensigtsmæssig måde fortsat vil have mulighed for at analysere og profilere PNR-oplysninger.

2. Etablering af PNR-enhed i Rigspolitiet

Retspolitisk Forening finder, at der i den eksisterende lovgivning i toldloven allerede er tilstrækkelig hjemmel til at tilgå PNR-oplysninger, hvorfor det ikke er indlysende, hvorfor der i Rigspolitiet skal etableres en PNR-enhed. Foreningen bemærker, at der ikke er behov for overimplementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (PNR-direktivet).

Som det fremgår af afsnit 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med lovforslaget bl.a. at etablere en samlet retlig ramme for myndighedernes indsamling af de PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne er i besiddelse af om deres passagerer, og at give politiet hurtig og systematisk adgang til PNR-oplysninger til brug for bekæmpelse af grov kriminalitet. Med lovforslaget etableres der – i overensstemmelse med PNR-direktivets ordning – en PNR-enhed i Rigspolitiet, der er ansvarlig for at indsamle, opbevare, behandle og videregive PNR-oplysninger.

3. PNR-enhedens medarbejdere

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at udstationering af medarbejdere fra efterretningstjenesterne som forbindelsesofficerer til PNR-enheden efter lovforslagets § 2, stk. 1, efter tilsynets opfattelse indebærer, at forbindelsesofficererne fra efterretningstjenesterne ikke vil have adgang til PNR-oplysninger i PNR-enhedens systemer, og at videregivelse af oplysninger til forbindelsesofficererne alene vil kunne ske efter reglerne i lovforslagets § 15. Tilsynet anfører, at der ikke i lovforslaget er taget stilling til, om PNR-enhedens behandling af oplysninger for efterretningstjenesterne alene kan ske ved medarbejdere, der er indstationeret fra efterretningstjenesterne. Tilsynet anfører endvidere, at der heller ikke er taget stilling til, om indstationeret personale fra efterretningstjenesterne kan udføre arbejdsopgaver, der ikke vedrører efterretningstjenesternes ressort.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, 1. pkt., kan personalet i PNR-enheden bestå af udstationerede medarbejdere fra de kompetente myndigheder, der er an-

givet i lovens bilag 3, Politiets Efterretningstjeneste (PET), Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) eller fra de kompetente myndigheder i andre EU-medlemsstater.

Som det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 2, stk. 1, 1. pkt., kan udstationering af medarbejdere til PNR-enheden foretages som indstationering eller som udstationering som forbindelsesofficerer.

En indstationering indebærer, at medarbejderne formelt og praktisk indgår i Rigspolitiets medarbejderstab, men med det formål at løse de opgaver i PNR-enheden, der relaterer sig til den afgivende myndigheds ressort. Indstationerede medarbejdere vil således være underlagt de samme krav om tavshedspligt, systemadgang mv. som øvrige medarbejdere i Rigspolitiet.

Forbindelsesofficerer fungerer som lokale repræsentanter fra den afgivende myndighed. Forbindelsesofficererne vil således ikke have samme adgang f.eks. til Rigspolitiets it-systemer som medarbejdere fra Rigspolitiet. Forbindelsesofficerer vil i deres opgavevaretagelse skulle iagttage lovforslagets krav, men vil herudover være underlagt instruks mv. fra den afgivende myndighed. Forbindelsesofficerer vil på den baggrund have adgang til den afgivende myndigheds it-systemer mv. i det omfang, det er nødvendigt for forbindelsesofficerernes behandling og vurdering af PNR-oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at forbindelsesofficererne alene vil kunne videregive oplysninger fra den afgivende myndighed til PNR-enheden og/eller Rigspolitiet, hvis betingelserne herfor efter de relevante databeskyttelsesretlige regler efter en konkret vurdering er opfyldt.

4. Opbevaringsperiode

Advokatrådet bemærker bl.a., at de oplysninger, som PNR-enheden fremover kan indhente via luftfartsselskaberne, kan omfatte en meget stor mængde af oplysninger om personer, der ikke er mistænkt for at have begået strafbare forhold, men som alene foretager en ordinær rejse til og fra Danmark. Advokatrådet finder det i den forbindelse retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at PNR-enheden kan opbevare PNR-oplysninger i 5 år. Advokatrådet finder ikke, at nødvendigheden af at opbevare PNR-oplysninger vedrørende eventuelle uskyldige borgere er proportional med længden af opbevaringsperioden.

Datatilsynet anfører bl.a., at det ikke står Datatilsynet klart, hvordan en bevaringsbestemmelse for PNR-systemet fra Rigsarkivet vil kunne udmøntes

i praksis. Datatilsynet går i den forbindelse ud fra, at der er tale om et løbende register, hvor oplysninger i systemet løbende slettes i overensstemmelse med lovforslagets frister i §§ 5 og 8. Datatilsynet anbefaler, at spørgsmålet drøftes med Rigsarkivet. Datatilsynet bemærker i øvrigt, at Datatilsynet går ud fra, at opbevaringsfristen i lovforslagets § 8 alene gælder for så vidt angår resultatet af behandlingen af PNR-oplysninger, og at PNR-oplysninger, der er modtaget efter lovforslagets § 12, således vil skulle overholde opbevaringsfristen for PNR-oplysninger efter lovforslagets § 5.

Retspolitisk Forening anfører bl.a., at en 5-årig slettefrist og en frist på 6 måneder for maskering forekommer uproportional, da det må formodes, at der vil blive tale om et meget stort antal oplysninger, herunder oplysninger, der ikke har værdi ved efterforskning af terrorhandlinger og grov kriminalitet. Foreningen foreslår, at oplysningerne inddeles i grupper af hits og no-hits, som det kendes fra bekendtgørelse nr. 1080 af 20. september 2017 om politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG). Oplysninger, der ikke medfører hits, bør således slettes senest efter 24 timer efter videregivelsen til PNR-enheden. Oplysninger, der medfører hits, men som ikke giver anledning til videre relevante efterforskningsskridt, bør pseudonymiseres, når dette er konstateret, og slettes efter 6 måneder.

Som det fremgår af afsnit 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal den valgte opbevaringsperiode på 5 år ses i lyset af, at PNR-oplysninger bør opbevares, så længe det er nødvendigt med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, varetage PET's opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og at varetage FE's virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Som følge af PNR-oplysningernes art og anvendelse er det nødvendigt, at oplysningerne opbevares i tilstrækkelig lang tid til, at der kan foretages en analyse, og at oplysningerne kan anvendes i forbindelse med efterforskninger. Det bemærkes i den forbindelse, at lovforslagets overordnede formål er at imødegå terrorhandlinger og organiseret alvorlig kriminalitet. Der er tale om kriminalitetsformer, der indebærer en større planlægning og forberedelse, der strækker sig over længere tid. Væsentlige efterforskningsmæssige hensyn taler derfor for en opbevaringsperiode på 5 år. Justitsministeriet finder på den baggrund, at den 5-årige opbevaringsperioden for PNR-oplysninger er passende.

Det bemærkes herudover, at PNR-direktivet også forskriver en 5-årig slettefrist for PNR-oplysninger.

Vedrørende bevaringsbestemmelser fra Rigsarkivet bemærkes, at det er Rigsarkivet, som træffer beslutning om bevaring og kassation af PNR-enhedens it-system. Justitsministeriet forudsætter, at PNR-enheden i forlængelse af Rigsarkivets beslutning herom i relevant omfang drøfter eventuelle praktiske spørgsmål med Rigsarkivet.

I forhold til opbevaring af PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af PNR-oplysninger fra andre EU-medlemsstaters PNR-enheder bemærkes, at lovforslagets § 5 alene regulerer opbevaringsperioden for PNR-oplysninger, der er modtaget fra luftfartsselskaberne, og at lovforslagets § 8 alene regulerer resultatet af behandlingen af PNR-oplysninger. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 2, finder reglerne i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (retshåndhævelsesloven) således anvendelse for så vidt angår slettefrister mv. for de PNR-oplysninger, som PNR-enheden modtager fra PNR-enheder i andre EU-medlemsstater.

5. Maskering af PNR-oplysninger

Datatilsynet bemærker, at begrebet »maskering« ikke er et begreb, der findes i de databeskyttelsesretlige regler. Derimod eksisterer begrebet »pseudonymisering«, der er defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (databeskyttelsesforordningens) artikel 4, nr. 5. Datatilsynet henviser til, at det af lovforslagets § 7, stk. 1, fremgår, at PNR-oplysninger skal maskeres efter 6 måneder, mens det af afsnit 3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår, at oplysningerne pseudonymiseres ved maskering af en række oplysninger, der kan tjene til direkte eller indirekte at identificere de passagerer, som oplysningerne angår. Datatilsynet opfordrer på den baggrund til, at det i de specielle bemærkninger til § 7 præciseres, om der ved en maskering forstås det samme som en pseudonymisering i databeskyttelsesforordningens forstand.

Som det fremgår af afsnit 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med lovforslaget bl.a. at skabe rammerne for en eventuel dansk tilknytning til PNR-direktivet. Justitsministeriet bemærker, at begrebet »ma-

skering» derfor skal forstås i overensstemmelse med PNR-direktivets artikel 3, nr. 10, hvoraf det fremgår, at dataelementer, der kan tjene til direkte at identificere den registrerede, gøres utilgængelige for en bruger.

6. Udveksling af PNR-oplysninger

Datatilsynet finder det uklart, om kravet om en strafferamme på mindst 3 års fængsel i forhold til grov kriminalitet i forbindelse med videregivelse af PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af oplysninger med andre EU-medlemsstater efter lovforslagets § 16, stk. 1, skal være opfyldt i såvel Danmark som den pågældende EU-medlemsstat, som oplysningerne videregives til. Datatilsynet anmoder om, at dette præcises i bemærkningerne i forhold til alle de bestemmelser i lovforslaget, der indeholder en strafferamme. Herudover henstiller Datatilsynet til, at ordlyden af bestemmelsen ændres, således at ordet »relevante« udgår. Datatilsynet henviser i den forbindelse til, at udtrykket ikke anvendes i de databeskyttelsesretlige regler.

Justitsministeriet henviser til, at grov kriminalitet efter PNR-direktivets artikel 3, nr. 9, skal defineres som de overtrædelser, der er opført på listen i bilag II (lovforslagets bilag 2), og som kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst 3 år i henhold til en medlemsstats nationale ret. Særligt i forhold til lovforslagets § 16, stk. 1, bemærker ministeriet, at det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at en videregivelse navnlig kan finde sted, hvor PNR-enheden har identificeret en bestemt person til yderligere gennemgang ved forhåndsvurderingen (efter lovforslagets § 10, nr. 1), f.eks. ved et hit i politiets databaser, forud for personens rejse til en anden EU-medlemsstat. Det vil således i forhold til videregivelse af PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af sådanne oplysninger i disse tilfælde være tilstrækkeligt, at kravet om en strafferamme på mindst 3 års fængsel i forhold til grov kriminalitet er opfyldt i Danmark.

I forhold til ordlyden af lovforslagets § 16, stk. 1, bemærker Justitsministeriet, at bestemmelsen svarer til PNR-direktivet artikel 9, stk. 1, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne sikrer, at alle relevante og nødvendige PNR-oplysninger eller resultatet af disse oplysninger videregives af denne passageroplysningsenhed til de tilsvarende passageroplysningsenheder i de andre medlemsstater.

7. Videregivelse af PNR-oplysninger til FE

Tilsynet med Efterretningstjenesterne anfører, at PNR-enheden efter lovforslagets § 15, stk. 2 og 3, efter anmodning fra FE skal videregive PNR-oplysninger mv. til FE, hvis oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af FE's virksomhed rettet mod forhold i udlandet. Vedrørende PNR-oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske personer må FE kun anmode om disse, hvis de vedrører bestemte personer, og de må antages at have betydning for varetagelsen af FE's virksomhed rettet mod forhold i udlandet. Tilsynet bemærker i den forbindelse, at det efter tilsynets opfattelse i de tilfælde, hvor FE anmoder om PNR-oplysninger vedrørende en bredere kreds af kendte eller ukendte personer efter lovforslaget § 15, stk. 2, eksempelvis alle passagerer, der har været ombord på en given flyafgang, nødvendigvis må være PNR-enheden, der vurderer, om de pågældende PNR-oplysninger helt eller delvist vedrører i Danmark hjemmehørende personer og således kun vil kunne videregives til FE efter bestemmelsen i lovforslagets § 15, stk. 3. Tilsynet henviser i den forbindelse til, at FE ikke vil være i stand til at vurdere, om PNR-oplysninger, som tjenesten endnu ikke har modtaget, vedrører i Danmark hjemmehørende personer.

Efter lovforslagets § 15, stk. 2, skal PNR-enheden snarest muligt efter anmodning fra FE videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til FE, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Som det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 15, stk. 2, vil det være FE – og ikke PNR-enheden – der skal vurdere, om betingelsen for videregivelse er opfyldt. FE vil i medfør af bestemmelsen både kunne indhente oplysninger om konkrete kendte personer og en bredere kreds af kendte eller ukendte personer, forudsat at der ikke er tale om personer hjemmehørende i Danmark.

Det følger således af lovforslagets § 15, stk. 3, at når PNR-oplysninger vedrører fysiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, kan FE alene anmode PNR-enheden om sådanne oplysninger, hvis der er tale om oplysninger om bestemte personer, og hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Som det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 15, stk. 3, vil det være FE – og ikke PNR-enheden – der skal vurdere, om betingelsen for videregivelse er opfyldt. Det forhold, at der efter den foreslåede stk. 3 alene

må indhentes oplysninger om »bestemte« personer, indebærer, at FE's forespørgsel efter denne bestemmelse skal være målrettet en eller flere konkrete personer.

Det er ikke en forudsætning, at FE kender navnet på den/de pågældende, så længe tjenesten på anden vis kan målrette den relevante forespørgsel. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvor FE ønsker at tilvejebringe PNR-oplysninger om en bestemt i Danmark hjemmehørende rejseledsager til en af FE's øvrige målpersoner, forudsat at den pågældende ledsager må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

8. Videregivelse af PNR-oplysninger til PET

Tilsynet med Efterretningstjenesterne anbefaler, at Justitsministeriet præciserer, hvilke kategorier af oplysninger PNR-enheden efter lovforslaget forventes at videregive til PET, herunder særligt hvorvidt PNR-enheden vil være forpligtet til at overføre alle indsamlede PNR-oplysninger, der opbevares efter lovforslagets § 5, når disse kan have betydning for varetagelsen af PET's opgaver, eller om hensigten med bestemmelsen alene er, at PNR-enheden videregiver PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne, når PNR-enheden behandler disse for PET efter lovforslagets § 10, nr. 2.

Efter lovforslagets § 15, stk. 1, skal PNR-enheden snarest mulig videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til en relevant kompetent myndighed, der er angivet i bilag 3 til loven, eller PET med henblik på, at myndigheden kan undersøge oplysningerne nærmere.

Som det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 15, stk. 1, indebærer dette, at PNR-enheden snarest muligt skal videregive 1) rene PNR-oplysninger, 2) resultatet af behandlingen af PNR-oplysninger efter lovforslagets § 10, nr. 1, 2 og 4, eller 3) PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af PNR-oplysninger fra PNR-enheder i andre EU-medlemsstater, når det er nødvendigt i forbindelse med myndighedens eller efterretningstjenestens opgavevaretagelse.

PET vil således kunne modtage PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af sådanne oplysninger, når oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af straffelovens kapitel 12 og 13.

Er oplysningerne ældre end 6 måneder og derfor maskerede efter lovforslagets § 7, stk. 1, skal betingelserne i lovforslagets § 21, stk. 2, i forhold til videregivelse til PET være opfyldt, hvis fuldstændige (afmaskerede) oplysninger skal videregives til PET.

9. PET's behandling af PNR-oplysninger

Tilsynet med Efterretningstjenesterne kan ikke anbefale at ophæve PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5, som forudsat i lovforslaget. Hvis bestemmelsen ophæves, vil PET ifølge tjenesten, hvis tjenesten eksempelvis indhenter oplysninger om alle passagerer, der har været ombord på en given flyafgang, som udgangspunkt først skulle slette disse oplysninger, når der ikke i forbindelse med undersøgelsen er tilvejebragt nye oplysninger inden for de seneste 15 år, jf. PET-lovens § 9, stk. 1. Det gælder også, uanset om det allerede på tidspunktet for indhentningen kunne have været fastslået, at dele af oplysningerne ikke var af relevans for tjenestens opgavevaretagelse. Tilsynet anfører i den forbindelse, at det ikke kan forventes, at oprettelsen af en ny PNR-enhed vil reducere mængden af PNR-oplysninger, der videregives til PET.

Som det fremgår af afsnit 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, etableres der med lovforslaget en ny ramme for indhentelse af PNR-oplysninger. Efter Justitsministeriets opfattelse adskiller PNR-oplysninger sig ikke væsentligt fra de oplysninger, som PET i øvrigt behandler, og som er omfattet af de almindelige slettefrister i PET-loven. Den nævnte bestemmelse i PET-bekendtgørelsens § 8, stk. 5, forventes på den baggrund efter lovforslaget ophævet, når lovforslaget måtte træde i kraft.

Tilsynet med Efterretningstjenesternes hørings svar vil nu indgå i Justitsministeriets videre overvejelser i forhold til den nævnte bestemmelse i PET-bekendtgørelsen.

10. Øvrig lovgivning, der regulerer PNR-enhedens behandling af PNR-oplysninger

Datatilsynet finder, at det i lovforslagets bemærkninger bør præciseres, hvilke af lovforslagets bestemmelser der indebærer en fravigelse af retshåndhævelseslovens regler, herunder om der er tale om en fravigelse, der giver passagerer mv. en bedre retsstilling end efter retshåndhævelsesloven.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker vedrørende lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (PET-lovens) og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (FE-lovens) anvendelse på PNR-enhedens behandling af personoplysninger bl.a., at det af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 4, fremgår bl.a., at FE-lovens kapitel 5 om lovlig politisk virksomhed og kapitel 6 om indsigt finder anvendelse for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for FE. Tilsynet med Efterretningstjenesterne forudsætter i den forbindelse, at det samme vil være gældende for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for PET, selv om dette ikke fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 3. Tilsynet bemærker i den forbindelse, at anvendelsen af bestemmelserne i PET-loven og FE-loven om indsigt i PNR-enheden vil medføre, at bl.a. den indirekte indsigtsordning, der er gældende for PET og FE, tillige vil være gældende for PNR-enheden, når enheden behandler personoplysningerne for efterretningstjenesterne. Tilsynet anfører, at PNR-enhedens øvrige behandling af personoplysninger, f.eks. opbevaring af PNR-oplysninger efter lovforslagets § 5, derimod ikke vil være en del af indsigtsordningen, hvorfor tilsynet ikke vil foretage undersøgelse heraf.

Efter lovforslagets § 2, stk. 2, finder retshåndhævelsesloven og regler udstedt i medfør heraf anvendelse, i det omfang PNR-enhedens behandling af personoplysninger ikke er reguleret af bestemmelser i loven. Lovforslaget indeholder bl.a. bestemmelser om opbevaring og maskering (kapitel 3) og om behandling af PNR-oplysninger (kapitel 4), der går forud for reglerne i retshåndhævelsesloven. Retshåndhævelsesloven supplerer i øvrigt bestemmelserne i lovforslaget i relevant omfang. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 2, indebærer dette navnlig, at reglerne i kapitel 4-7 og 13 i retshåndhævelsesloven vil finde anvendelse i forhold til behandlingen af personoplysninger i PNR-enheden.

Efter lovforslagets § 2, stk. 3, finder PET-loven og regler udstedt i medfør heraf anvendelse, i det omfang PNR-enheden behandler personoplysninger for PET, og behandlingen ikke er reguleret af bestemmelser i loven. Der henvises i den forbindelse til, at lovforslaget bl.a. indeholder bestemmelser om opbevaring og maskering (kapitel 3) og om behandling af PNR-oplysninger (kapitel 4), der går forud for reglerne i PET-loven. Herudover supplerer bestemmelserne i PET-loven lovforslaget i relevant omfang.

Efter lovforslagets § 2, stk. 4, finder FE-loven og regler udstedt i medfør heraf anvendelse, i det omfang PNR-enheden behandler personoplysninger for FE, og behandlingen ikke er reguleret af bestemmelser i loven. Der hen-

vises i den forbindelse til, at lovforslaget bl.a. indeholder bestemmelser om opbevaring og maskering (kapitel 3) og om behandling af PNR-oplysninger (kapitel 4), der går forud for reglerne i FE-loven. Herudover supplerer bestemmelserne i FE-loven lovforslaget i relevant omfang. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 4, indebærer dette, at reglerne i kapitel 5 om lovlig politisk virksomhed og kapitel 6 om indsigt mv. i FE-loven finder anvendelse for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for FE.

11. Tilsyn med PNR-enhedens behandling af personoplysninger for efterretningstjenesterne

Tilsynet med Efterretningstjeneste finder det hensigtsmæssigt, hvis det i lovforslaget eller i lovforslagets forarbejder angives eksplicit, hvilke bestemmelser i lovforslaget tilsynet forudsættes at føre kontrol med, ligesom dette er tilfældet for PET og FE i PET-lovens § 18 og FE-lovens § 15.

Efter lovforslagets § 22, stk. 2, er Tilsynet med Efterretningstjenesterne tilsynsmyndighed for så vidt angår PNR-enhedens behandling af personoplysninger for PET og FE. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, vil Tilsynet med Efterretningstjenesterne kunne efterprøve PNR-enhedens behandling af personoplysninger i forbindelse med varetagelsen af PET's opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 samt PNR-enhedens behandling af personoplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer i forbindelse med varetagelsen af FE's virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Lovforslagets § 22, stk. 2, skal ses i lyset af, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører tilsyn med PET og FE. Det foreslås på den baggrund, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører tilsyn med PNR-enhedens behandling af personoplysninger, der foretages som led i varetagelsen af efterretningstjenesternes virksomhed. Reglerne om Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetence og opgaver i PET-lovens kapitel 9 og i FE-lovens kapitel 7 finder derfor anvendelse i forhold til tilsynet med denne del af PNR-enhedens behandling af personoplysninger.

III. Lovforslaget i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring den 25. oktober 2018

I forhold til det lovudkast, der har været sendt i høring, indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

- Det er i lovforslaget præciseret, at ansvaret for at indsamle PNR-oplysninger med lovforslaget flyttes fra Skatteministeriet og Toldstyrelsen til Justitsministeriet og Rigspolitiet.
- Det er endvidere præciseret, at Rigspolitiet – når dette lovforslag måtte træde i kraft – vil overtage ansvaret for Toldstyrelsens PNR-system, der dermed vil være den it-løsning, som luftfartsselskaberne efter lovforslaget i en overgangsperiode skal levere PNR-oplysninger til. Det er i den forbindelse i de specielle bemærkninger til bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 4, præciseret, hvad justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om, herunder at bemyndigelsesbestemmelsen forudsættes anvendt til at fastsætte regler om nødvendige tilpasninger i forhold til behandlingen af PNR-oplysninger i overgangsperioden, hvor Rigspolitiet overtager ansvaret for Toldstyrelsens eksisterende it-struktur og anvender denne til behandlingen af PNR-oplysningerne.
- Det er endvidere i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3, stk. 4, præciseret, at Rigspolitiet i forbindelse med overdragelsen af det eksisterende PNR-system indtræder i de aftaler, som Skatteministeriet og Toldstyrelsen måtte have indgået med private og offentlige parter i forbindelse med varetagelsen af Toldstyrelsens nuværende opgaver med at modtage PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne efter den gældende ordning.
- Datatilsynets rolle som uafhængig tilsynsmyndighed er præciseret i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 22.
- Det er præciseret i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 21, stk. 6, at luftfartsselskabernes ret til kontradiktion i forbindelse med rettens stillingtagen til, om afmaskerede PNR-oplysninger må videregives fra PNR-enheden, kan tilgodeses ved f.eks. at lade selskaberne afgive et generelt samtykke til videregivelsen eller ved at give selskaberne adgang til at udtale sig i den konkrete sag inden for en kortere frist, eksempelvis 3 hverdage.

Herudover er der foretaget ændringer af sproglig og lovteknisk karakter.

