

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
E-mail: jm@jm.dk med kopi til anw@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5761
MAAK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02490-2

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM INDSAMLING, ANVENDELSE OG OPBEVARING AF OPLYSNINGER OM FLYPASSAGERER (PNR-LOVEN)

23. NOVEMBER 2018

Justitsministeriet har ved e-mail af 25. oktober 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheder eventuelle bemærkning til høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysning om flypassagerer (PNR-loven) med frist torsdag den 22. november 2018.

Lovforslaget (L 107) er blevet fremsat i Folketinget torsdag den 15. november 2018 og skal førstebehandles i Folketinget tirsdag den 27. november 2018.

Instituttet har forholdt sig overordnet til lovforslaget og har følgende bemærkninger:

LOVFORSLAGETS INDHOLD

Lovforslaget har navnlig til formål at klargøre en tiltrædelse af PNR-direktivet (EU) 2016/681. Direktivet er omfattet af det danske retsforbehold, men på baggrund af en politisk aftale mellem regeringen og en række af de politiske partier i Folketinget, er der et ønske om at tiltræde direktivet gennem en international aftale. Lovforslagets indhold svarer derfor "overordnet" til direktivet (lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 1.1).

Lovforslaget har til formål at skabe en retlig ramme for myndighedernes indsamling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) og for politiets hurtige og systematiske adgang til PNR-oplysninger til brug for bekæmpelse af grov kriminalitet.

Lovforslaget hjemler blandt andet adgang til indsamling og brug af PNR-oplysninger. Lovforslaget indebærer et indgreb i retten til respekt for privatliv, som beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og EU-Chartrets artikel 7 samt EU-Chartrets artikel 8 om beskyttelsen af personoplysninger.

EU-DOMSTOLENS KRAV TIL INDSAMLING OG BRUG AF PNR-OPLYSNINGER

I forhold til lovudkastets forenelighed med EU-retten, herunder de grundlæggende friheder og rettigheder, der er beskyttet i traktaterne og EU-Chartret, er det navnlig væsentligt at vurdere lovforslaget i lyset af EU-Domstolens udtalelse 1/15 om foreneligheden af en aftale mellem EU og Canada om overførsel af PNR-oplysninger til Canada.

Udtalelsen er nævnt i de almindelige bemærkninger afsnit 8 i lovforslaget, hvor ministeriet anfører, at lovforslaget anses for at leve op til kravene opregnet i udtalelsen.

EU-Domstolen fandt i udtalelsen, at den planlagte aftale med Canada ikke kunne gennemføres i sin daværende form, da denne på flere områder ikke levede op til de krav til indsamling, opbevaring og efterfølgende adgang af PNR-oplysninger, der følger af Chartrets artikel 7, 8, 21 og 52, stk. 1.

Selvom EU-Domstolen alene forholdte sig til den planlagte aftale, indeholder udtalelsen generelle betragtninger om såvel indsamling, opbevaring og adgang til PNR-oplysninger. Disse generelle betragtninger er ikke kun relevante for EU's aftale med Canada, men også for de EU-retlige og danske PNR-regler. Dette gælder både i relation til indsamlingen, opbevaringen samt selve adgangen til oplysningerne.

EU-Domstolen opstillede en række betingelser (præmis 232), som alle skal opfyldes for, at indsamling mv. af PNR-oplysninger kan anses for foreneligt med EU-retten:

1. det skal fremgå klart og præcist, hvilke PNR-oplysninger, der kan overføres,
2. ved den automatiserede behandling af PNR-oplysninger, skal der anvendes kriterier mv., som blandt andet skal være ikke-diskriminerende og databaserne med oplysningerne, skal indskrænkes til sådanne databaser, som føres i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og grov, grænseoverskridende kriminalitet,
3. brug og videregivelse af PNR-oplysninger under ophold og efter udrejse skal være underlagt materielle og processuelle betingelser og gøre brugen/videregivelsen betinget af en forudgående kontrol, enten ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed,
4. opbevaringen af PNR-oplysninger efter afgang skal begrænses til de passagerer, som det ud fra objektive forhold er muligt at antage, kan frembryde risiko i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov, grænseoverskridende kriminalitet,

5. videregivelse af PNR-oplysningerne til et tredjeland skal forudsætte overholdelsen af visse betingelser herunder udformning af en aftale eller en afgørelse fra Kommissionen,
6. der skal fastsættes en ret til individuel underretning i tilfælde af, at PNR-oplysninger bruges under ophold eller efter udrejse eller i tilfælde af videregivelse af oplysningerne til andre myndigheder eller privatpersoner og
7. det skal sikres, at tilsynet med reglerne er underlagt en uafhængig tilsynsmyndighed.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

OM INDSAMLING OG BRUG AF PNR-OPLYSNINGER

EU-Domstolen opstiller de ovenfor nævnte krav med henvisning til dommen i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, Tele2 Sverige AB om registrering af oplysninger om tele- og internettrafik (logning).

De grundlæggende retssikkerhedsprincipper, som EU-Domstolen cementerede i ovennævnte domme er derfor væsentlige også for PNR-oplysninger, som indsamles generelt og udifferentieret, og giver et indblik i den almindelige borgers rejsemønster, hvor denne rejser hen, hvor ofte og med hvem og dermed dennes privatliv.¹

Det er instituttets vurdering, at ministeriet ikke har godtgjort, at lovforslaget opfylder alle EU-Domstolens betingelser.

EU-Domstolens første krav om klar og præcis beskrivelse af PNR-oplysninger indebærer, at en angivelse af "generelle bemærkninger", svarende til rubrik 12 i bilag 1 til lovforslaget, formentlig ikke opfylder kravet, jf. således præmis 160 i EU-domstolens dom om en tilsvarende beskrivelse i aftalen med Canada.

EU-Domstolens tredje krav er tilsyneladende heller ikke opfyldt i lovforslaget, det vil sige at der ikke er fastsat materielle og processuelle betingelser ved brugen eller videregivelsen af PNR-oplysninger *efter*, at passageren er indrejst eller udrejst, ligesom der ikke er et krav om forudgående domstolskontrol.

I lovforslaget er der dog som udgangspunkt et krav om en forudgående retskendelse i § 21, for så vidt angår politiets og Toldstyrelsens adgang (jf. bilag 3) til afmaskerede PNR-oplysninger 6 måneder efter, at oplysningerne er indsamlet (jf. § 7).

¹ Se Institut for Menneskerettigheders høringssvar af 5. januar 2017, tilgængeligt her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoe_ringsvar_til_udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_lov_om_forsva_rets_efterretningstjeneste_fe_og_toldloven.pdf

I alle øvrige tilfælde, hvor PNR-oplysningerne anvendes efter indrejse/udrejse, er der ikke krav om en retskendelse, og navnlig er der for videregivelsen til PET eller FE ikke krav om retskendelse i noget tilfælde.

For så vidt angår Domstolens syvende krav om et uafhængigt tilsyn, er den relevante myndighed for PET's og FE's behandling af oplysningerne Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Imidlertid gælder tilsynets kompetencer for FE's vedkommende alene for behandlingen af oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark jf. FE-lovens § 15. For personer hjemmehørende i udlandet – som der forventeligt må være en del af i forbindelse med indhentelsen af PNR-oplysninger for samtlige flyafgange til og fra Danmark – gælder der intet uafhængigt tilsyn ved FE's behandling.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet over for Folketinget redegør for, hvordan lovforslaget opfylder samtlige betingelser i EU-Domstolens udtalelse 1/15 om brugen af PNR-oplysninger.

OM HØRINGSFRISTEN

Af Justitsministeriets vejledning af 2018 om lov kvalitet, punkt 5.5, fremgår, at høringer i videst muligt omfang bør gennemføres før fremsættelse for Folketinget, således at der kan foretages de ændringer i udkastet, som høringen måtte medføre. Endvidere fremgår det, at i tilfælde, hvor et forslag ikke sendes i høring eller først sendes i høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen, bør ministeren oplyse dette i fremsættelsestalen. Ministeren bør endvidere redegøre for baggrunden herfor samt for, om ministeren ønsker lovforslaget førstebehandlet, inden høringssvar og høringsnotat i givet fald kan foreligge.

Disse forhold ses ikke at være oplyst ved fremsættelsen af nærværende lovudkast.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2018-731-0027.

Med venlig hilsen

Marya Akhtar Luckow

SPECIALKONSULENT

Dato: 23. november 2018
Journalnr.: 2018-731-0027
Sagsbehandler: JBA/SAB/BCE/CSV

POLITIOMRÅDET
STABEN
Databeskyttelsesenheden

Polititorvet 14
1780 København V

Besøgsadresse:
Ejby Industrivej 125-135
2600 Glostrup

Tlf.: 33 14 88 88
Fax: 33 32 27 71

Bidrag til høring over udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven)

1. Ved e-mail af 25. oktober 2018 har Justitsministeriet fremsendt udkast til forslag til lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) i høring hos Rigspolitiet.

2. Rigspolitiet skal i den anledning bemærke, at en mere systematisk adgang til PNR-oplysninger vil udgøre en væsentligt udvidelse af politiets muligheder for at efterforske alvorlig kriminalitet, herunder særligt i forhold til grænseoverskridende kriminalitet, idet oplysningerne bl.a. kan afdække relevante rejseruter og rejsefæller og dermed øge mulighederne for at udfinde medgerningsmænd samt identificere *modus operandi*. Endvidere vil adgangen til PNR-oplysningerne give politiet mulighed for både i forebyggende og efterforskningsmæssig henseende at udarbejde analyser på baggrund af PNR-data for derigennem at give det bedst mulige beslutningsgrundlag ved fastsættelse af kriterier for forhåndsvurderingen af flypassagerer med henblik på at identificere personer, der kan være involveret i alvorlig kriminalitet.

Det er også Rigspolitiets forventning, at den systematiske adgang til PNR-oplysninger vil medvirke væsentligt til at forbedre det monitorings- og analysearbejde, som allerede foregår i politikredsene, de særlige efterforskningsfælleskaber samt Rigspolitiet.



Endelig forventes det systematiske samarbejde med andre landes retshåndhævede myndigheder, som lovforslaget hjemler adgang til, at kunne bidrage væsentligt til politiets bekæmpelse af alvorlig kriminalitet.

