



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 7. oktober 2015
Kontor: Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Sagsbeh: Christian Lundgaard Madsen
Sagsnr.: 2015-731-0047
Dok.: 1591684

KOMMENTERET OVERSIGT

over

udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets

Efterretningstjeneste (PET) og toldloven

(Politiets Efterretningstjenestes adgang til oplysninger om flypassagerer i terrørsager m.v. og SKATs håndtering af oplysninger om flypassagerer i forbindelse med toldkontrol m.v.)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag blev den 10. april 2015 sendt i høring hos:

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, AOPA Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart, CEPOS, Cevea, Copenhagen Business School, Juridisk Institut, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danske Advokater, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), FSR-Danske Revisorer, Institut for Menneskerettigheder, Kraka, Københavns Lufthavne A/S, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsskatteretten, Politiforbundet i Danmark, Politidirektørforeningen, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigspolitiet, Skatteankestyrelsen, SRF Skattefaglig Forening, Syddansk Universitet, Juridisk Institut, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Aalborg Universitet, Juridisk Institut og Aarhus Universitet, Juridisk Institut.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Vestre Landsret, Østre Landsret, byretterne, Advokatrådet, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Told og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Færøernes Landsstyre, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland og Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Brancheforeningen Dansk Luftfart og Dansk Industri og har afgivet et fælles høringsvar, som i det følgende benævnes ”Dansk Luftfart og DI”.

Herudover har IT-Politisk Forening og Rådet for Digital Sikkerhed afgivet høringsvar.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Justitsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

II. Høringsvarene

1. Generelt

Vestre Landsret, Østre Landsret, byretterne, Dansk Erhverv, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Færøernes Landsstyre, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland og Tilsynet med Efterretningstjenesterne har ikke bemærkninger til lovforslaget.

Advokatrådet har bemærkninger til enkelte elementer i lovforslaget, jf. nærmere herom pkt. 2.1 og 4 nedenfor.

Dansk Luftfart og DI har forståelse for behovet for, at de relevante myndigheder har adgang til oplysninger, der kan medvirke til at opretholde maksimal sikkerhed mod terrorhandlinger. For erhvervet er det afgørende, at de ordninger, der måtte indføres, er fuldt afstemt med tilsvarende internationale standarder.

Dansk Told og Skatteforbund ser forslaget som ”et skridt i den rigtige retning”, der vil styrke muligheden for at profilere potentielle smuglere mv. i forbindelse med toldkontrollen samt styrke samarbejdet mellem SKAT og PET.

Datatilsynet finder, at forslagens formål – at forebygge og efterforske terrorisme – er saglige og anerkendelsesværdige. Datatilsynet anfører endvidere, at forslaget rejser en række spørgsmål i forhold til persondatabeskyttelse. Datatilsynet henviser i den forbindelse bl.a. til tilsynets hørings svar om luftfartslovens § 148 a (antiterrorpakke II fra 2006).

IT-Politisk Forening anfører, at lovforslaget ikke bør vedtages i dets nuværende form, og peger i den forbindelse bl.a. på, at Danmark med lovforslaget vil gå enegang i forhold til EU, idet der i EU pågår forhandlinger om vedtagelse af et PNR-system, og at der ikke er et akut behov for lovforslaget. Forslaget rejser spørgsmål om foreneligheden med retten til privatliv mv., og der er behov for en samlet undersøgelse af de eksisterende danske PNR-love, før der vedtages mere lovgivning herom.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater henviser bl.a. til foreningens hørings svar om antiterrorpakke II fra 2006 og udtaler sig imod lovforslaget, da PET allerede i medfør af luftfartslovens § 148 a har beføjelse til at indhente oplysninger om flypassagerer. Hvis PET skal have sådanne yderligere beføjelser bør der indarbejdes sædvanlige kontrolforanstaltninger i lovforslaget, herunder krav om dommerkendelse og advokatbeskikkelse.

Retspolitisk Forening henviser bl.a. til foreningens hørings svar til antiterrorpakke II fra 2006 og anfører bl.a., at lovforslaget vil medføre, at der vil blive indsamlet store mængder data, som i langt de fleste tilfælde intet afslører og isoleret set kan berette om borgernes fuldt lovlige og velbegrundede gøremål, men som anbragt i forskellige sammenhænge kan skabe mistanke om terroristisk aktiviteter. Lovforslaget er sammenholdt med den nylige ændring af pasloven og de kommende ændringer af FE-loven udtryk for en tilsyneladende kontinuerlig udvidelse af adgangen til overvågning.

Rådet for Digital Sikkerhed finder, at en hurtig og effektiv adgang for PET til oplysninger i flyselskabernes databaser om flypassagerer, der har en mulig tilknytning til terrorvirksomhed, udgør både et fornuftigt og nødvendigt redskab for PETs indsats med at overvåge sådanne personer. For-

slaget går imidlertid videre end nødvendigt og tager ikke i fornødent omfang hensyn til borgernes ret til privatliv og databeskyttelse.

Som det fremgår af pkt. 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det af afgørende betydning for PETs indsats mod bl.a. terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til eller fra Danmark. Der henvises i den forbindelse bl.a. til, at konflikten i Syrien og Irak nu udgør den væsentligste faktor i trusselsbilledet i forhold til terror mod Danmark. Mindst 115 personer er eller har været udrejst fra Danmark. Ca. halvdel af dem befinder sig nu igen i Danmark. Konfliktområdet tiltrækker fortsat både nye rejsende og personer, der tidligere har været udrejst. De personer, der udrejser, tilslutter sig nu i altovervejende grad Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL).

Med lovforslaget sikres det, at PET har adgang til relevante oplysninger, som luftfartsselskaberne har om deres passagerer (PNR-oplysninger), med henblik på at styrke PETs overvågning af, om personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til og fra Danmark. PETs forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme vil dermed blive mere effektiv.

Justitsministeriet har noteret sig, at flere af høringsparterne gentager de betænkeligheder i forhold til at give PET adgang til PNR-oplysninger, som de pågældende høringsparter gav udtryk for i forbindelse med høringen over den daværende regerings forslag til anti-terrorpakke II fra 2006, der ligeledes (bl.a.) tog sigte på at give PET en hurtig og effektiv adgang til at indhente oplysninger om passagerer og besætning på luftfartøjer fra luftfartsselskaberne til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Et flertal i Folketinget fandt i den forbindelse, at PET skulle have en sådan adgang til PNR-oplysninger og vedtog luftfartslovens § 148 a.

Som det fremgår af pkt. 2.1.4 i nærværende lovforslag almindelige bemærkninger, viste indretningen af et dansk PNR-system på grundlag af luftfartslovens § 148 a sig mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med indførelsen af bestemmelsen, der således ikke er sat i kraft.

Lovforslaget lægger på denne baggrund op til at give PET en hurtig og effektiv adgang til PNR-oplysninger, men der er – bl.a. i lyset af erfaringen med luftfartslovens § 148 a og det foreliggende forslag til et EU-PNR-

direktiv – valgt en anden lovmodel. Om overvejelserne bag valget af lovmodel kan der bl.a. henvises til pkt. 4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og pkt. 2.1 nedenfor.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises herom til pkt. 9 i lovforslagets almindelige bemærkninger. I forhold til spørgsmålet om databeskyttelse henvises til pkt. 3 nedenfor.

2. Lovmodel

2.1. Generelt

Advokatrådet finder – i lyset af, at der er valgt en ”via SKAT-løsning” – at det bør overvejes at fremhæve i lovforslagets § 2 (forslaget til ændring af toldlovens § 17, stk. 4), at SKAT indhenter oplysninger ”til brug for varetagelsen af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13” på vegne af PET. Advokatrådet har endvidere kommenteret spørgsmålet om SKAT og PETs medarbejders adgang til de oplysninger, der indsamles fra luftfartsselskaberne.

Datatilsynet finder, at det er mest hensigtsmæssigt at vælge en model, hvor PNR-oplysningerne enten videregives direkte til PET fra flyselskaberne, eller at etablere en ordning, hvor SKAT er databehandler for PET. Datatilsynet peger i den forbindelse bl.a. på, at SKAT kun bør behandle, herunder indsamle og registrere, oplysninger, som myndigheden selv har behov for af hensyn til varetagelsen af egne opgaver.

Rådet for Digital Sikkerhed anfører, at den foreslåede model skaber adgang for SKAT til at indhente passageroplysninger, som ligger uden for et egentligt toldkontrolformål. En sådan forskydning af formålet for dataindsamlingen er problematisk i forhold til persondatabeskyttelsen og de principper om formålsbestemthed og minimering af datamængde, der gælder efter EU’s persondatadirektiv og den kommende EU-forordning om databeskyttelse. Dette gælder også, selv om hjemmelsgrundlaget er udformet således, at SKAT fremadrettet vil have som funktion at forebygge og efterforske overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, idet tildeling af en sådan funktion til SKAT forekommer at være en sammenblanding af ressortområder, der har en række retssikkerhedsmæssige implikationer for borgerne, der ikke er afdækket i lovforslaget.

PET og SKAT har for at kunne løse hver deres myndighedsopgaver behov for at kunne indhente hovedsageligt de samme PNR-oplysninger fra luftfartsselskaberne. SKAT har allerede i henhold til toldloven adgang til at indhente PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber, og SKAT er i den forbindelse i gang med at etablere en elektronisk løsning for at forbedre og smidiggøre den måde, hvorpå PNR-oplysninger indhentes.

Bl.a. i lyset heraf er det fundet mest hensigtsmæssigt at etablere en løsning baseret på SKATs adgang til PNR-oplysninger ("via SKAT-løsningen"), idet der herved undgås, at luftfartsselskaberne skal give samme eller hovedsageligt samme data til flere myndigheder. Samtidig anvendes der ikke unødvendige ressourcer i det offentlige på at opbygge og administrere parallelle systemer med hovedsageligt samme data. Via SKAT-løsningen har endvidere vist sig at fungere i praksis, jf. det tidligere samarbejde mellem PET og SKAT, som er omtalt i pkt. 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Lovforslaget indebærer på denne baggrund, at der etableres særskilt hjemmel til, at SKAT kan modtage de oplysninger, som SKAT tidligere har indhentet og videregivet til PET, i de situationer, hvor SKAT ikke har nogen selvstændig interesse i at indhente oplysningerne til brug for toldkontrol, og videregive oplysninger til PET. SKAT får ikke med lovforslaget til opgave at forebygge og efterforske overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Denne opgave ligger hos PET, jf. PET-lovens § 1, stk. 1, nr. 1 (der ikke foreslås ændret med lovforslaget).

Lovforslaget ændrer ikke ved, at SKAT i forbindelse med udøvelsen af toldkontrol alene må anvende de oplysninger, som er nødvendige herfor. SKAT vil således alene kunne behandle oplysninger, der er ikke-nødvendige for toldkontrol, med henblik på at stille oplysningerne til rådighed for PET. It-løsningen, som SKAT er ved at etablere, påtænkes i den forbindelse indrettet således, at PET får adgang til de data, der er relevante for PET til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, i efterretningstjenestens egen "del af løsningen", jf. nærmere herom pkt. 4.4.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Tilsvarende vil de medarbejdere hos SKAT, der skal anvende it-løsningen til brug for udøvelse af toldkontrol, få adgang til de data, der er nødvendige herfor, jf. nærmere herom pkt. 4.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det fåtal medarbejdere hos SKAT, der har ansvaret at servicere it-løsningen mv., vil som led i denne support-opgave kunne få

adgang til alle oplysninger i it-løsningen, herunder de oplysninger der stilles til rådighed for PET.

Justitsministeriet finder bl.a. på den anførte baggrund ikke anledning til at ændre lovforslaget i lyset af Datatilsynet og Rådet for Digital Sikkerheds bemærkninger.

Om overvejelserne bag valget af lovmodel og de forskelle, der er i PETs og SKATs behov for at indhente PNR-oplysninger kan der i øvrigt henvises til pkt. 3.5, 4.3 og 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.2. Luftfartsselskabernes videregivelse af oplysninger til SKAT (ændringen af toldloven)

Dansk Luftfart og DI anfører, at det er afgørende for erhvervet, at de ordninger, der måtte indføres, er fuldt afstemt med tilsvarende internationale standarder. Det er afgørende for de danske luftfartsvirksomheders konkurrenceevne, at lovændringerne ikke medfører krav til ændringer i luftfartsselskabernes IT-systemer og egen datafangst, hvad enten denne angår PNR- eller API-oplysninger.

Som det fremgår af pkt. 1.3 og 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er SKAT ved at etablere en elektronisk løsning, der vil kunne modtage data i de formater, der allerede anvendes af luftfartsselskaberne. IT-løsningen vil blive opbygget, så den baserer sig på de eksisterende aftalte internationale standarder og definitioner, som International Air Transport Association (IATA), International Civil Aviation Organization (ICAO) og World Customs Organization (WCO) har udarbejdet, og som luftfartsselskaberne er bekendt med fra andre lande. Uanset hvilket af de gængse systemer/formater det enkelte luftfartsselskab i dag anvender, vil data således let kunne overføres til SKATs kommende it-løsning. Derved vil omkostningerne for luftfartsselskaberne blive minimale.

Der er i lyset af høringssvarerne foretaget en tilføjelse i pkt. 4.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger i forhold til det lovudkast, der har været i høring, således at det nu fremgår, at det forventes, at SKAT i løbet af sommeren 2015 vil være nået så langt med den elektroniske løsning, at luftfartsselskaberne vil kunne meddele oplysningerne elektronisk, og at lovforslaget således vil kunne sættes i kraft på dette tidspunkt, jf. nærmere herom i lovforslagets § 3 og bemærkningerne hertil. Det kan dog ikke udelukkes, at de enkelte luftfartsselskaber vil have behov for en periode til at

indrette sig på at overføre PNR-oplysninger elektronisk til SKATs it-løsning. Der lægges således op til, at der i medfør af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse (den foreslåede § 17, stk. 6, i toldloven) vil kunne fastsættes regler om, at luftfartsselskaberne i en kortere overgangsperiode også vil have mulighed for at levere oplysningerne inden for rammerne af de hidtidige aftaler mellem SKAT og selskaberne. Den nærmere tidsmæssige ramme for denne overgangsordning vil blive fastlagt i den tidligere omtalte bekendtgørelse.

IT-Politisk Forening anbefaler, at udenlandske flyselskaber ikke bør være forpligtet til at videregive PNR-oplysninger til SKAT, hvis videregivelsen af oplysningerne vil stride mod lovgivningen i det land, hvor flyselskabet er hjemmehørende, idet et udenlandsk flyselskab ellers vil blive sat i en uacceptabel situation, hvor selskabet må vælge mellem, hvilken lovgivning selskabet skal overtræde.

SKAT har gennem mange år i henhold til toldloven indsamlet PNR-oplysninger såvel fra danske som udenlandske luftfartsselskaber. Det er således ikke nyt, at bl.a. udenlandske luftfartsselskaber skal videregive en række oplysninger til danske myndigheder. Hertil kommer, at en række lande – foruden Danmark – indsamler PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber, herunder danske luftfartsselskaber. En model, hvorefter udenlandske luftfartsselskaber, der forestår flyvninger til og fra Danmark – i modsætning til danske luftfartsselskaber – efter omstændighederne er undtaget fra at levere oplysninger til myndighederne, vil ikke sikre PET tilstrækkelig adgang til sådanne oplysninger, som har væsentlig betydning for bl.a. muligheden for at imødegå alvorlige trusler mod Danmark. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at ændre lovforslaget i lyset af høringsvaret fra IT-Politisk Forening.

2.3. SKATs videregivelse af oplysninger til PET (ændringen af PET-loven)

Datatilsynet opfatter det som en udvidelse af den gældende ordning, at SKAT bl.a. løbende kan videregive oplysninger til PET om passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, jf. 4.4.6 i lovudkastets almindelige bemærkninger.

IT-Politisk Forening anfører, at lovforslaget indebærer en udvidelse af PETs adgang til PNR-oplysninger i forhold til luftfartslovens § 148 a. Foreningen peger i den forbindelse på, at det relevanskriterium, der opstilles

for, at PET kan indhente oplysninger fra SKAT, vil medføre, at PET i en lang række tilfælde kommer til at registrere og behandle oplysninger om helt almindelige danske (og udenlandske) borgere, blot fordi de rejser med fly. Denne behandling vil ske efter PET-loven, der giver borgerne en langt ringere beskyttelse end persondataloven, som PET er undtaget fra. Foreningen anfører endvidere, at hvis PET med lovforslaget får adgang til store mængder PNR-oplysninger for at kunne udføre analyser med henblik på at identificere mulige og endnu ukendte terrorismistænkte, vil problemerne med PETs behandling af personoplysninger utvivlsomt blive meget større.

Retspolitisk Forening anfører, at lovforslagets videreførelse af det såkaldte generelle relevanskriterium i PET-lovens § 3 indebærer, at der ikke skal foreligge grundlag for nogen egentlig mistanke, hvilket åbner for adgang til indsamling af store mængder data, som også omfatter personer, hvis handlinger er lovlige og velbegrundede. Det generelle relevanskriterium bør derfor erstattes med kriteriet i PET-lovens § 4, hvorefter det kræves, at det ”*må antages at have betydning*” for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (et konkret relevanskriterium).

Rådet for Digital Sikkerhed anfører, at betingelsen for, at PET kan indhente oplysninger, ”kan have betydning for indsatsen med at forebygge og efterforske”, er for svag i forhold til indgrebets alvorlige karakter, og derfor bør kvalificeres yderligere, eksempelvis ved at tilføje et krav om konkret begrundet mistanke om, at en passager har tilknytning til terroraktivitet eller en terrorgruppe. Adgangskravet for at PET og senere politiet kan anvende passagerdata i deres efterforskning bør derfor skærpes.

Som det fremgår af pkt. 4.4.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer lovforslaget, at PET via SKAT kan indhente oplysninger efter et generelt relevanskriterium (”kan have betydning”) svarende til PET-lovens § 3, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenestens varetagelse af de pågældende opgaver. PET kan anvende adgangen til passageroplysninger mv., når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger, men ordningen giver også PET mulighed for løbende via SKAT at følge passageroplysninger mv. vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante bl.a. i en terrormæssig sammenhæng.

Som det fremgår af pkt. 2.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og pkt. 8.3 i lovforslag nr. L 217 af 31. marts 2006 om ændring af straffelo-

ven, retsplejeloven og forskellige andre love (anti-terrorpakke II), indeholder luftfartslovens § 148 a bl.a. adgang til, at PET løbende kan følge særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes relevante i terrormæssig sammenhæng. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at den foreslåede adgang for PET til løbende at følge særlige destination og rejsemønstre indebærer udvidelse af ordningen sammenlignet med luftfartslovens § 148 a.

Som det også blev anført i lovforslaget til anti-terrorpakke II (pkt. 8.3 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 217), viser inden- og udenlandske erfaringer, at der i forbindelse med rekruttering og radikalisering af potentielle terrorister ofte indgår rejser til visse lande og områder – herunder til egentlige ”træningslejre.

Anvendelse af det generelle relevanskriterium (”kan have betydning”) i nærværende lovforslag sikrer PET mulighed for løbende via SKAT at følge passageroplysninger mv. vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante bl.a. i en terrormæssig sammenhæng. Dette vil bl.a. styrke PETs muligheder for at identificere danskere og herboende udlændinge, som rejser til konfliktzoner for at kæmpe med terrororganisationer (foreign fighters). Der bemærkes i den forbindelse, at konflikten i Syrien og Irak nu udgør den væsentligste faktor i trusselsbilledet i forhold til terror mod Danmark.

Lovforslaget regulerer i øvrigt alene luftfartsselskabernes videregivelse af PNR-oplysninger til SKAT og SKATs videregivelse af PNR-oplysninger til PET. Lovforslaget regulerer således ikke videregivelse af oplysninger til det åbne politi.

3. Databeskyttelse

3.1. Forholdet til persondataloven

Datatilsynet anfører, at lovforslaget lægger op til at fravige persondataloven. En fravigelse af persondataloven bør kun foretages, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor.

Som det fremgår af pkt. 4.4.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer lovforslaget på visse punkter en fravigelse af persondatalovens almindelige regler. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at der foreligger vægtige samfundsmæssige hensyn til at fravige personda-

taloven i forhold til at sikre PET adgang til PNR-oplysninger. Der henvises hermed til det anførte i pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger om den alvorlige terrortrussel mod Danmark og PETs behov for PNR-oplysninger.

Det tilføjes, at PET er undtaget fra persondataloven, jf. persondatalovens § 2, stk. 11. PETs adgang til at indhente personoplysninger er i stedet reguleret af PET-loven. Dette har bl.a. sammenhæng med, at PETs arbejde i vidt omfang er forebyggende, hvilket nødvendiggør, at PET kan indhente oplysninger, selv om det er forbundet med usikkerhed, om de personer, der undersøges, reelt har til hensigt at begå strafbare forhold. Efterretningsarbejde har ofte karakter af "at lægge et puslespil", hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for det terrorforebyggende arbejde. Om PET-loven henvises i øvrigt til pkt. 3.1, 3.3 og 3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har i lyset af Datatilsynets høringssvar udbygget pkt. 4.4.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger om forholdet mellem persondataloven og den foreslåede ordning.

3.2. Kategorier af oplysninger

IT-Politisk Forening anfører, at PNR-oplysninger kan indeholde følsomme personoplysninger, og at lovforslaget ikke indeholder særlige begrænsninger for behandlingen af sådanne oplysninger.

Rådet for Digital Sikkerhed anfører, at det må formodes, at de oplysninger, som luftfartsselskaberne skal videregive til SKAT omfatter oplysninger om særlige forhold, herunder eksempelvis behov for assistance, særlig siddeplads, madpræferencer, indkøb af mad og toldfrie varer ombord på flyet og andet, der kan registreres i tilknytning til køb af en billet. For besætningsmedlemmer antager foreningen, at en række yderligere oplysninger om ansættelsesforhold, arbejdstid mv. registreres.

Justitsministeriet kan henvise til, at der i bl.a. pkt. 2.2.2, 3.5.2, 4.4.2 og 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er redegjort nærmere for de typer af oplysninger, som det påtænkes, at PET og SKAT vil skulle have adgang til med lovforslaget. Det forudsættes således, at der ved bekendtgørelse fastsættes nærmere regler om, hvilke typer af oplysninger som luftfartsselskaberne vil skulle overføre til SKAT. Det forventes i første omgang

at udnytte bemyndigelsen til at fastsætte regler om, at SKAT får overført de 19 PNR-dataelementer, der er omfattet af det foreliggende PNR-direktivforslag, jf. nærmere herom pkt. 2.2.2. Der er tale om de typer af oplysninger, som SKAT i dag kan indhente til brug for toldkontrol i henhold til toldlovens § 17, stk. 1, jf. nærmere herom under pkt. 3.5.2. Overførslen af dataelement nr. 18 (API-oplysningerne) vil dog alene skulle ske til brug for PETs opgavevaretagelse, idet SKAT ikke har behov for disse oplysninger til brug for toldkontrol. API-oplysningerne omfatter bl.a. navn, fødselsdato, nationalitet og rejsedokumenttype og dokumentnummer.

Derimod er der ikke lagt op til, at SKAT og PET på grundlag af de foreslåede regler skal kunne indhente oplysninger om f.eks. særlige måltider (der kan give oplysning om passagerens religion) eller særlig assistance (der kan give oplysning om sygdom eller handicap), som et luftfartsselskab måtte have registreret om passagerer, og sådanne oplysninger vil i givet fald skulle sorteres fra, jf. nærmere herom pkt. 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har i lyset af hørings svarerne fundet anledning til at præcisere pkt. 4.4.2. og 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, således at det udtrykkeligt fremgår, at den foreslåede ordning ikke indebærer, at luftfartsselskaberne skal overføre følsomme personoplysninger – dvs. oplysninger om en persons racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af fagforening, eller oplysninger som vedrører den pågældende persons helbred eller seksualitet.

3.3. Terminaladgang

Datatilsynet anfører, at spørgsmålet om terminaladgang til en anden myndigheds systemer rejser en række persondataretlige problemstillinger. Datatilsynet peger i den forbindelse på, at det ikke står tilsynet klart, hvordan det i forbindelse med videregivelse kan sikres, at der, forinden oplysninger indhentes, foretages en konkret vurdering af nødvendigheden heraf, og at videregivelse af oplysninger giver anledning til betænkeligheder under hensyn til, at der vil være situationer, hvor de omhandlede personer hverken er beskyttet af strafferetsplejens regler eller kan påberåbe sig rettigheder efter persondataloven.

Som det fremgår af pkt. 4.4.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indeholder lovforslaget en bemyndigelsesbestemmelse (forslaget til § 4,

stk. 3, i PET-loven), der navnlig tager sigte på – når SKAT etablerer en it-løsning – at der vil kunne etableres en selvstændig adgang for PET til de oplysninger, som SKAT har modtaget til it-løsningen. Hvis der måtte være typer af oplysninger i SKATs it-løsning, som PET generelt ikke har behov for at kunne indhente, vil der i medfør af bestemmelsen kunne fastsættes regler om, at PETs adgang til sådanne typer af oplysninger afskæres, f.eks. ved at indlægge filtre i PETs adgang til it-systemerne. It-løsningen indrettes således, at PET fra it-løsningen får adgang til de relevante data i tjenestens egen ”del af løsningen”, og således at disse data kan tilgås på en sikkerhedsmæssig forsvarlig vis (via bruger login, der er bruger/rollestyret, logning mv.), og at adgangen sker til en afgrænset database, hvor PETs søgninger og risikoprofilering mv. sker.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1 (den foreslåede § 4, stk. 3 i PET-loven), vil PETs søgning efter oplysninger i de it-løsninger, som tjenesten vil kunne få adgang til, være begrænset til tilfælde, hvor de oplysninger, som der søges efter, kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Om baggrunden for, at kriteriet ”kan have betydning” er valgt, henvises til pkt. 3.1 ovenfor.

Som det fremgår af pkt. 4.4.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil tilsynet med Efterretningstjenesterne kunne efterprøve PETs vurdering af, om oplysninger, som PET har indhentet fra SKAT, kan have betydning for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. PET-lovens § 18. For at sikre Tilsynet med Efterretningstjenesterne de bedste muligheder for at tilrettelægge sin kontrol med PETs anvendelse af den foreslåede lovhjemmel forudsættes det, at PET med passende mellemrum orienterer tilsynet om anvendelsen af den foreslåede bestemmelse om adgangen til PNR-oplysninger.

I øvrigt gælder PET-lovens regler for behandling af oplysninger og de almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning og proportionalitet. PETs behandling af PNR-oplysninger indhentet efter lovforslaget vil være omfattet af de grundlæggende databeskyttelsesprincipper i persondatalovens § 5, jf. PET-lovens § 7, stk. 1 (der ikke foreslås ændret). PET vil således i forbindelse med behandling af PNR-oplysninger være underlagt krav om saglighed og proportionalitet. PET vil også være omfattet af det såkaldte finalité-princip i persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter en behandling ikke må være uforenelig med de formål, der har begrun-

det indsamlingen af de pågældende oplysninger. Persondatalovens § 5 indebærer endvidere, at indhentede PNR-oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 5. Personoplysninger modtaget efter den foreslåede ordning kan kun viderebehandles af PET, hvis der foreligger et samtykke, oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendige for tjenestens øvrige arbejdsopgaver, jf. PET-lovens § 7, stk. 2, nr. 1-3.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil også kunne prøve PETs efterfølgende interne behandling af de indhentede oplysninger. Oplysninger modtaget i medfør af den foreslåede bestemmelse vil endvidere være omfattet af den indirekte indsigtssystem, der er etableret med PET-lovens § 13 (som ikke foreslås ændret). Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal således efter anmodning fra en borger undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende, herunder om PET uberettiget har indhentet og efterfølgende behandlet oplysninger indhentet i medfør af den foreslåede bestemmelse. Tilsynet vil således være borgerens garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren. Som led i denne indsigtssystem kan tilsynet bl.a. pålægge PET at slette oplysninger, som PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse behandler med urette.

På denne baggrund finder Justitsministeriet, at lovforslaget tager højde for de problemstillinger, som Datatilsynet peger på.

Som anført ovenfor under pkt. 3.1 har Justitsministeriet i lyset af Datatilsynets hørings svar udbygget pkt. 4.4.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger om forholdet mellem persondataloven og den foreslåede ordning.

3.4. Informationssikkerhed

Rådet for Digital Sikkerhed opfordrer til, at kravene til informationssikkerheden for de oplysninger, der videregives fra luftfartsselskaberne til SKAT og fra SKAT til PET, opfylder standarden i ISO27001 og eventuelt også ISO27018, foruden de standarder fra IATA, ICAO og WCO, der er nævnt i bemærkningerne til lovforslaget. Rådet opfordrer herudover til, at der introduceres en ny sikkerhedsmodel, der ved hjælp af krypteringstek-

nologi sikrer passagerers anonymitet og samtidig giver adgang til at analysere oplysninger om passagertrafik.

De overordnede rammer for sikkerheden i forbindelse med behandling af personoplysninger vil gælde for PET og SKATs behandling af PNR-oplysninger, jf. persondatalovens kapitel 11 (§§ 41 og 42). Dette indebærer, at SKAT og PET i forbindelse med behandling af personoplysninger skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven, jf. persondatalovens § 41, stk. 3. I den forbindelse vil SKAT og PET, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, skulle iagttage de nærmere regler, der i medfør af persondatalovens § 41, stk. 5, er fastsat om de nævnte sikkerhedsforanstaltninger, og som gælder for behandling af personoplysninger for den offentlige forvaltning. I øvrigt vil behandling af personoplysninger mv. skulle leve op til de standarder for informationssikkerhed (iso-standarder), som gælder for statslige myndigheder. Der henvises i den forbindelse til, at statens institutioner fra januar 2014 skal følge ISO 27001-sikkerhedsstandard.

For så vidt angår forslaget om en ny sikkerhedsmodel skal Justitsministeriet bemærke, at både SKATs og PETs behandling af personoplysninger indhentet efter den foreslåede ordning vil være omfattet af persondatalovens § 5, stk. 5, hvorefter indhentede PNR-oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Justitsministeriet finder på denne baggrund, at lovforslaget sikrer den fornødne sikkerhed omkring databehandlingen og anonymisering af data.

4. Øvrige bemærkninger

Advokatrådet noterer sig med tilfredshed, at PETs slettefrister for opbevaring ikke vil overstige 2 år.

Retspolitisk Forening har anført, at der i lovforslaget i større omfang bør tages højde for forslaget til EU-direktivet om et europæisk PNR-system.

IT-Politisk Forening anfører, at der umiddelbart er en række mærkbare forskelle mellem lovforslaget og Kommissionens forslag til et PNR-direktiv og peger i den forbindelse bl.a. på slettefrister og interne EU-flyvninger.

Som det fremgår af 4.4.2 og 4.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer den foreslåede ordning, at flyvninger til og fra Danmark er omfattet af ordningen – dvs. også interne EU-flyvninger – og at der i bekendtgørelsesform bl.a. vil skulle fastsættes frister for, hvor længe oplysningerne vil kunne opbevares hos SKAT i den elektroniske løsning (slettefrister). Slettefristerne vil afhænge af, hvor længe det er nødvendigt at opbevare oplysningerne til brug for toldkontrol og forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Det forudsættes, at sådanne slettefrister ikke vil overstige 2 år.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at spørgsmålet om PETs interne behandling, herunder sletning, af oplysninger, som konkret er indhentet fra den elektroniske løsning, ikke vil være reguleret af den omtalte 2-årsfrist, men derimod af PET-loven, jf. nærmere herom pkt. 4.4.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet er opmærksomt på, at lovforslaget i forhold til slettefrister og passageroplysninger fra interne EU-flyvninger går videre end kommissions oprindelige forslag til PNR-direktiv. Lovforslagets anvendelse på interne EU-flyvninger går imidlertid ikke videre end det foreliggende PNR-direktivforslag(, jf. Rådets generelle indstilling herom, der blev vedtaget i april 2012). Den indledende periode, hvor PNR-oplysninger kunne opbevares umaskeret, blev således i den generelle indstilling forlænget fra 30 dage til 2 år, jf. nærmere herom i pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det blev endvidere muligt for de enkelte medlemsstater at beslutte, at interne EU-flyvninger skulle være omfattet af den regulering, som medlemsstaterne indfører.

Datatilsynet oplyser, at tilsynet forventer blive hørt forud for udstedelse af bekendtgørelser, som nævnt i forslaget.

Dansk Luftfart og DI opfordrer til, at de involveres i indholdet af bekendtgørelser.

De bekendtgørelser, der med lovforslaget lægges op til vil skulle udstedes, vil forinden blive sendt i høring hos bl.a. Datatilsynet, Dansk Luftfart og DI.

III. Lovforslaget i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring den 10. april 2015

Det fremsatte lovforslag adskiller sig på følgende punkter fra det lovudkast, der blev sendt i høring den 10. april 2015:

- a) Ordet ”fly” er ændret til ordet ”luftfartøjer” i lovteksten.

Ændringen er foretaget for at bringe lovforslaget i overensstemmelse med terminologien i luftfartsloven og toldloven. Tilsvarende ændringer er foretaget i lovforslagets bemærkninger.

- b) Lovforslagets § 3 er affattet således, at justitsministeren nu administrativt fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Der henvises til pkt. 4.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til lovforslagets § 3.

- c) Der er i bemærkningerne til lovforslaget en præcisering i forhold til, hvilke typer oplysninger der kan overføres til SKAT, jf. pkt. 4.4.2 og 4.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om disse præciseringer henvises i øvrigt til pkt. 3.2 ovenfor.

- d) Der er endvidere foretaget en udbygning af lovforslagets bemærkninger om forholdet til persondataloven, informationssikkerhed mv., jf. pkt. 4.4.5 og 4.4.9. Om disse udbygninger af lovforslagets bemærkninger henvises i øvrigt til pkt. 3.1 og 3.4 ovenfor.

Herudover er der foretaget ændringer af sproglig og korrekturmæssig karakter.