

Bruxelles, den 12.1.2021
COM(2021) 18 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

{SWD(2021) 4 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

Indledning

Aftalen mellem Amerikas Forenede Stater (USA) og Den Europæiske Union (EU) om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til United States Department of Homeland Security (i det følgende benævnt DHS) trådte i kraft den 1. juli 2012¹. I henhold til aftalens artikel 23, stk. 1, evaluerer parterne i fællesskab denne aftale fire år efter dens ikrafttræden.

Den fælles evaluering består af en mere grundig gennemgang af aftalen ved at undersøge den måde, aftalen overordnet fungerer på, samt dens operationelle merværdi og ved at vurdere aftalens resultater, virkninger, effektivitet, nødvendighed og proportionalitet. Den giver også mulighed for at gøre status over eventuelle virkninger som følge af udviklingen af begge parter relevante lovgivning og retspraksis. I den fælles evaluering anlægges der derfor en bredere tilgang end ved de fælles vurderinger, hvorved begge parter vurderer, om aftalen gennemføres korrekt.

Forberedelse af den fælles evaluering og rapport

- Den 2. august 2019 sendte Kommissionen forud for den fælles evaluering et spørgeskema til USA. Department of Homeland Security forelagde et skriftligt udkast til besvarelse af spørgeskemaet forud for den fælles evaluering og derefter en endelig konsolideret udgave.
- EU-holdet gennemførte det fælles evalueringsbesøg den 5. og 6. september 2019, som blev efterfulgt af et besøg fra USA i de belgiske og nederlandske passageroplysningsenheder og Europol den 22.-23. oktober 2019.

¹ Aftale mellem Amerikas Forenede Stater og Den Europæiske Union om anvendelse og overførsel af passagerlisteoplysninger til United States Department of Homeland Security (EUT L 215 af 11.8.2012, s. 5).

- EU-holdet fik også mulighed for og tid til at stille yderligere spørgsmål til det personale i DHS, der er ansvarligt for PNR-programmet, og drøfte alle de forskellige aspekter af aftalen.
- EU-holdets konklusioner blev medtaget i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der blev delt med DHS, og som gav USA mulighed for at kommentere eventuelle unøjagtigheder og andre oplysninger, som ikke kunne videregives til offentligheden.

Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder mere detaljerede oplysninger og en omfattende analyse af metoden for den fælles evaluering og alle spørgsmål omfattet af denne rapport.

Resultaterne af den fælles evaluering

De vigtigste resultater af den fælles evaluering kan opsummeres som følger:

Evalueringsholdene har drøftet forskellige måder, hvorpå PNR-oplysninger anvendes til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og hermed forbundet kriminalitet og visse andre forbrydelser af grænseoverskridende karakter. Ved den fælles evaluering blev det bekræftet, at PNR-oplysninger indeholder elementer, der ikke er tilgængelige på anden måde, og navnlig at den information, der indgår i PNR-oplysningerne, ikke kan findes i nogen anden form for dataindsamling.

Nødvendigheden af indsamlingen af PNR-oplysninger blev også påvist ved dens evne til at bistå de relevante myndigheder med at identificere højrisikorejsende, som de retshåndhævende myndigheder ikke tidligere har kendt. Desuden er nytten af opbevarede — såkaldte historiske — PNR-oplysninger blevet påvist af adskillige eksempler, hvor historiske PNR-oplysninger var af afgørende betydning for at løse højt profilerede terrorbekæmpelsessager, ikke kun i USA, men også i EU.

Herudover bemærkes det også i den fælles evaluering, at der på verdensplan er stigende interesse i anvendelsen af PNR-oplysninger til bekæmpelse af terrorisme og retshåndhævelse og i nye internationale forpligtelser. I den forbindelse henvises der navnlig til vedtagelsen af EU's PNR-direktiv² og på globalt plan til de nye normer og anbefalede fremgangsmåder

² 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 (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

(SARP) om Organisationen for International Civil Luftfarts (ICAO) indsamling, anvendelse, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution 2396 (2017)³.

I den fælles evaluering blev der også foretaget en analyse og vurdering af sikkerhedsforanstaltningerne i PNR-aftalen mellem EU og USA. Disse omfatter anvendelsen af validerings- og revisionsprocedurer for tjenestemænds adgangsrettigheder og målretningsregler, amerikanske myndigheders behandling af følsomme oplysninger samt mekanismerne til sikring af gennemsigtighed, adgang, berigtigelse og klageadgang. Herudover dækkede vurderingen også de af USA udførte tilsynsaktiviteter og videreformidlingen af PNR-oplysninger til både amerikanske enheder uden for DHS og tredjelande.

Endelig drøftede evalueringsholdene også Domstolens udtalelse 1/15 om den planlagte PNR-aftale mellem EU og Canada⁴.

Konklusioner

Den fælles evaluering har tydeligt påvist aftalens merværdi og operationelle effektivitet, når det kommer til bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter. Af de eksempler, der blev fremlagt i forbindelse med evalueringen, fremgår det, at PNR-oplysninger, herunder historiske PNR-oplysninger, der er et unikt datasæt, har været afgørende for at forhindre fremmedkrigere i at vende tilbage og for især at bekæmpe narkotikakriminalitet og udnyttelse af børn. Desuden er aftalens mål i overensstemmelse med de internationale forpligtelser til at indsamle, behandle og analysere PNR-oplysninger med henblik på effektiv grænsekontrol for at forhindre terrorister i at rejse samt bidrage til at skabe forbindelser mellem enkeltpersoner med tilknytning til organiseret kriminalitet og retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

Kommissionen anerkender USA's bestræbelser på at opfylde kravene i aftalen fra 2012 for så vidt angår tekniske såvel som organisatoriske aspekter og anbefaler, at DHS fortsætter sine bestræbelser på at i) begrænse antallet af brugere, der har adgangsrettigheder til PNR-oplysninger, ii) overholde kravene vedrørende følsomme oplysninger og indføre mekanismer, der tager sigte på straks at slette eventuelt modtagne følsomme oplysninger, iii) undersøge,

³ Resolution 2396 (2017) — Vedtaget af Sikkerhedsrådet på dets 8148. samling, der fandt sted den 21. december 2017.

⁴ Domstolens udtalelse 1/15 (store afdeling), ECLI:EU:C:2017:592.

om det er nødvendigt at opbevare inaktive PNR-oplysninger, iv) forbedre de systemer, der fra sag til sag benyttes til videre overførsel af oplysningerne til amerikanske enheder uden for DHS og til andre tredjelande, v) sikre feedback om effektiviteten af målkriterierne på regionalt og lokalt plan og vi) sikre, at kravet om, at luftfartsselskaber i særlige tilfælde skal give adgang til DHS, vurderes regelmæssigt og begrænses mest muligt.

Samtidig bemærkede EU-holdet, at trods de mange garantier i aftalen er flere aspekter af aftalen ikke i fuld overensstemmelse med Domstolens udtalelse 1/15 om den planlagte PNR-aftale med Canada, eftersom aftalen med USA blev indgået inden Domstolens udtalelse. Dette vedrører opbevaring af PNR-oplysninger, behandling af følsomme oplysninger, underretning af passagerer, forudgående uafhængig gennemgang af anvendelsen af PNR-oplysninger, regler for indenlandsk udveksling og videre overførsel, uafhængigt tilsyn samt anvendelse af databaser udelukkende til bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter med henblik på krydstjek af PNR-oplysninger.

Kommissionen tager USA's holdning og argumenter til efterretning. Kommissionen tager ligeledes den betydning, som USA tillægger nødvendigheden af at opbevare historiske PNR-oplysninger, til efterretning.

På denne baggrund forpligtede parterne sig til at fortsætte deres konstruktive dialog om gennemførelsen af aftalen og samarbejde om anbefalingerne fra den fælles vurdering (2015) og denne evaluering i lyset af Domstolens udtalelse om den planlagte PNR-aftale mellem EU og Canada. I den forbindelse vil Kommissionen vurdere, hvilke nødvendige opfølgende foranstaltninger der skal træffes, idet der også tages hensyn til den feedback, der er modtaget af Europa-Parlamentet og Rådet om denne evaluering.

Generelt vil Kommissionen revidere EU's eksterne strategi for overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande næste år.