

**Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av avtalet**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner det avtal som i oktober 2006 ingåtts mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security samt en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av avtalet.

Avtalet motsvarar i fråga om sitt huvudsakliga innehåll det tidigare avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Amerikas förenta stater från år 2004, vilket Europeiska gemenskapernas domstol upphävde genom sin dom i maj 2006. Syftet med överföringen av pas-

sageraruppgifter kvarstår som i det tidigare avtalet. Avtalets syfte är att bekämpa terrorism, därmed närstående brottslighet samt andra grova gränsöverskridande brott.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av avtalet. Lagen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft mellan Europeiska unionen och Förenta staterna. Avtalet träder i kraft den första dagen i den månad som följer på den dag då parterna utväxlat underrättelser om att de har avslutat sina interna förfaranden i detta syfte. Avtalet tillämpas temporärt från och med att det undertecknas.

## INNEHÅLL

<b>PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....</b>	<b>1</b>
<b>INNEHÅLL .....</b>	<b>2</b>
<b>ALLMÄN MOTIVERING.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Nuläge.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Internationella avtal och nationell lagstiftning .....</b>	<b>4</b>
<i>Europarådets dataskyddskonvention.....</i>	<i>4</i>
<i>Dataskyddsdirektivet.....</i>	<i>5</i>
<i>Nationell lagstiftning .....</i>	<i>5</i>
<b>3. Europeiska gemenskapens och Europeiska unionens befogenheter inom det område som avtalet täcker.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Målsättning och de viktigaste förslagen.....</b>	<b>8</b>
<b>5. Propositionens konsekvenser.....</b>	<b>8</b>
<b>6. Beredningen av propositionen.....</b>	<b>9</b>
<b>6.1. Avtalsförhandlingar .....</b>	<b>9</b>
<b>6.2. Beredningen av propositionen i Finland.....</b>	<b>10</b>
<b>7. Temporär tillämpning .....</b>	<b>10</b>
<b>DETALJMOTIVERING.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Avtalskyldighetens innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. Skrivelse om tolkningen av åtagandeförklaringen.....</b>	<b>16</b>
<i>Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....</i>	<i>16</i>
<i>Utbyte och utlämnande av passageraruppgifter.....</i>	<i>16</i>
<i>Tidig tillgång till PNR-uppgifter .....</i>	<i>17</i>
<i>Lagring av uppgifter .....</i>	<i>17</i>
<i>Gemensam översyn.....</i>	<i>17</i>
<i>Uppgifter .....</i>	<i>17</i>
<i>Intressen av avgörande betydelse för den registrerade personen eller andra personer .....</i>	<i>17</i>
<b>2. Lagförslag.....</b>	<b>18</b>
<b>3. Ikraftträdande .....</b>	<b>18</b>
<b>4. Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning .....</b>	<b>18</b>

<b>LAGFÖRSLAG.....</b>	<b>21</b>
<b>om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i</b>	
<b>avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om</b>	
<b>lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till</b>	
<b>Förenta s taternas Department of Homeland Security och om tillämpning av</b>	
<b>avtalet.....</b>	<b>21</b>
<b>AVTALTEKST.....</b>	<b>22</b>

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

I propositionen ingår ett förslag till godkännande av avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security, nedan PNR-avtalet.

Efter att Europaparlamentet väckt talan i frågan upphävde domstolen den 30 maj 2006 rådets och kommissionens beslut som gällde avtalet mellan Europeiska gemenskapen (EG) och Amerika förenta stater (USA) om överföring av passageraruppgifter (Passenger Name Record), nedan PNR-uppgifter, till myndigheterna i USA, nedan det tidigare PNR-avtalet (de förenade målen C-317/04 och 318/04). Med anledning av EG-domstolens dom sade Europeiska gemenskapen upp avtalet från den 30 september 2006.

Europeiska unionens råd beslutade den 27 juni 2006 att bemyndiga ordförandeskapet att med bistånd av kommissionen inleda förhandlingar med USA om ingåendet av ett nytt ersättande avtal. Beslutet om bemyndigandet fattades med stöd av artikel 24 och 38 i fördraget om Europeiska unionen.

Målet för förhandlingarna var att trygga minst samma skydds nivå för personuppgifter som i det tidigare avtalet samt sådan kontinuitet som behövs för att lufttrafikföretagen skall kunna bedriva transatlantisk flygtrafik.

Enligt det nya avtalet fortsätter myndigheterna i USA att följa den åtagandeförklaring om dataskydd som avgavs år 2004 av USA:s tull- och gränsskyddsmyndighet (Bureau of Customs and Border Protection), nedan CBP. I samband med förhandlingarna gav USA:s departement för inrikes säkerhet (Department of Homeland Security), nedan DHS, dock en skrivelse om tolkningen av åtagandeförklaringen, som EU noterade (EUT C 259/1).

Avtalet undertecknades på EU:s vägnar i Luxemburg den 16 oktober 2006 och på USA:s vägnar i Washington den 19 oktober 2006 (EUT L 298/27).

PNR-avtalet mellan EU och USA föreslås

bli satt i kraft genom en blandad ikraftträdandelag.

### 2. Nuläge

#### 2.1. Internationella avtal och nationell lagstiftning

##### *Europarådets dataskyddskonvention*

I Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (FördrS 36/1992), nedan dataskyddskonventionen, definieras de grundprinciper för dataskyddet som de avtalslutande parterna förbinder sig att genomföra i sin lagstiftning för att skydda integriteten vid automatisk databehandling av personuppgifter. Alla EU:s medlemsstater har antagit Europarådets (ER) dataskyddskonvention. Konventionen trädde internationellt i kraft den 1 oktober 1985 och för Finlands del den 1 april 1992. Konventionen innehåller inga bestämmelser om överföring av personuppgifter till stater som inte är parter i konventionen.

Ett tilläggsprotokoll om tillsynsmyndigheter och gränsöverskridande flöden av personuppgifter till konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter från år 2001, nedan tilläggsprotokollet, gäller tillsynsmyndigheter och internationella överföringar av uppgifter samt innehåller bestämmelser om överföring av personuppgifter till sådana stater och organisationer som inte berörs av bestämmelserna i dataskyddskonventionen. Tilläggsprotokollet trädde internationellt i kraft den 1 juli 2004, men alla Europarådets medlemsstater har inte ännu godkänt det. Nästan alla EU:s medlemsstater har undertecknat tilläggsprotokollet men endast nio medlemsstater har hittills godkänt det. Finland undertecknade tilläggsprotokollet i november 2001, men har inte ännu godkänt det. Enligt tilläggsprotokollet kan personuppgifter överföras till en stat eller organisation som inte berörs av bestämmel-

serna i dataskyddskonventionen endast när staten eller organisationen i fråga garanterar en tillräcklig dataskyddsnivå för överföringen av uppgifterna.

#### *Dataskyddsdirektivet*

Europaparlamentet och rådet gav i oktober 1995 ett direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (95/46/EG), nedan dataskyddsdirektivet. Dataskyddsdirektivet bygger på ER:s dataskyddskonvention, som direktivet preciserar. Dataskyddsdirektivet innehåller grundbestämmelser om behandlingen av personuppgifter som skall iaktas inom ramen för EU:s I pelare. Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om överföring av personuppgifter utanför EU. De flesta av EU:s medlemsstater har följt direktivets principer även vid behandlingen av personuppgifter inom ramen för de övriga pelarna, dock med tillämpning av de undantag som direktivet möjliggör.

Enligt dataskyddsdirektivet är överföringen av personuppgifter utanför EU, dvs. till s.k. tredje land, tillåten i regel endast om en adekvat dataskyddsnivå garanteras i detta land. Uppgifter kan överföras bl.a. även om den berörda entydigt har gett sitt samtycke till att uppgifterna överförs. Bedömning av om skyddsnivån i ett tredje land är adekvat skall ske på grundval av alla de förhållanden som har samband med en överföring eller en grupp av överföringar av uppgifter. Härvid skall särskilt beaktas uppgifternas art, den eller de avsedda behandlingarnas ändamål och varaktighet, ursprungslandet och det slutliga bestämmelselandet, de allmänna respektive särskilda rättsregler som gäller i ifrågavarande tredje land liksom de regler för yrkesverksamhet och säkerhet som gäller där.

#### *Nationell lagstiftning*

Den nationella lagstiftningen i Finland har harmoniserats med dataskyddsdirektivet genom personuppgiftslagen, som trädde i kraft den 1 juni 1999 (523/1999). Bestämmelserna

om överföring av personuppgifter kompletterades år 2000 genom en ändring i personuppgiftslagen (986/2000). Förutsättningarna för överföring av uppgifter till tredje land är de samma som i dataskyddsdirektivet.

Personuppgiftslagen är en allmän lag med ett mera omfattande tillämpningsområde än dataskyddsdirektivet. Enligt 2 § 1 mom. skall vid behandling av personuppgifter iaktas vad som bestäms i personuppgiftslagen, om inte annat bestäms någon annanstans i lag. Personuppgiftslagen, inklusive bestämmelserna om överföring av personuppgifter till tredje land, tillämpas således i princip på behandlingen av personuppgifter i all verksamhet oavsett under vilken pelare verksamheten hör i EU. I princip är förutsättningen för en överföring av personuppgifter utanför EU:s medlemsstater eller Europeiska ekonomiska området att en adekvat nivå på dataskyddet kan säkerställas i det aktuella landet. Uppgifter kan överföras även bl.a. när den registrerade har gett sitt entydiga samtycke till överföringen.

### **3. Europeiska gemenskapens och Europeiska unionens befogenheter inom det område som avtalet täcker**

Det tidigare PNR-avtalet hade ingåtts med stöd av artikel 95 i EG-fördraget som gäller upprättande av den inre marknaden och verksamheten på den inre marknaden. Avtalet ingicks i enlighet med det förfarande som anges i artikel 300 i EG-fördraget och antogs med stöd av första meningen i artikel 300.2 första stycket. Det tidigare PNR-avtalet var i egenskap av gemenskapsavtal bindande för gemenskapens institutioner och medlemsstater i enlighet med artikel 200.7 i EG-fördraget och var direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna.

Efter att Europaparlamentet väckt talan i frågan upphävde domstolen den 30 maj 2006 rådets och kommissionens beslut från år 2004 vilka har gjort det möjligt att lämna ut PNR-uppgifter om flygpassagerare till USA. Domstolen upphävde rådets beslut 2004/496/EG (EUT L 183/83 och EUT L

255/168) om ingående av ett avtal mellan Europeiska gemenskapen och Amerikas förenta stater och kommissionens beslut 2004/535/EG (EUT L 235/11) om adekvat skydd av personuppgifter som finns i Passenger Name Record för flygpasagerare som överförs till Förenta staternas tull- och gränsskyddsmyndighet (nedan beslutet om adekvat skydd), vilket utgjort förutsättningen för det föregående. Bilaga till det upphävda kommissionsbeslutet var åtagandeförklaringen från Förenta staternas tull- och gränsskyddsmyndighet (CBP) vid departementet för inrikes säkerhet (DHS). Domstolen tog inte i sin dom ställning till sakinnehållet i beslutet och avtalet, utan ansåg att besluten inte hade behörig rättslig grund. Sålunda tog domstolen inte heller ställning till beslutets egentliga innehåll, dvs. om dataskyddsnivån varit adekvat vid överföringar på det sätt som kommissionen ansett i sitt beslut. Generaladvokat Léger hade dock i ett avgörandeförslag till domstolen den 22 november 2005 ansett att dataskyddsnivån varit adekvat.

Enligt domstolen kunde inte kommissionen fatta beslut om en adekvat nivå på dataskyddet på basis av dataskyddsdirektivet, vilket förutsattes i det tidigare PNR-avtalet, eftersom det var fråga om sådan behandling av uppgifter som faller utanför direktivets tillämpningsområde och som gällde allmän säkerhet och statens verksamhet inom området för straffrätt. Så är fallet därför att verksamhet som hör till området för II och III pelaren i dataskyddsdirektivet har uteslutits från dess tillämpningsområde. Domstolen uttalade sig dock inte om med stöd av vilken rättslig grund det nya PNR-avtalet skall ingås eller om innehållet i det tidigare avtalet hört till II eller III pelarens tillämpningsområde.

Domstolen upphävde rådets beslut, eftersom den ansåg att artikel 95 i EG-fördraget läst tillsammans med artikel 25 i dataskyddsdirektivet inte kan utgöra grunden för gemenskapens befogenheter att ingå avtal. Enligt domstolen gällde avtalet samma sak som kommissionens beslut om adekvat skydd, som felaktigt hade utfärdats med stöd av dataskyddsdirektivet. Därför kunde inte artikel 95 i EG-fördraget vara lämplig som rättslig grund heller när det aktuella avtalet ingicks.

Enligt EG-domstolens vedertagna rätts-

praxis bör den rättsliga grunden avgöras på basis av objektiva omständigheter. Dessa är bl.a. målet för åtgärden och dess innehåll. Även om den aktuella rättspraxisen har utfärdats inom tillämpningsområdet för I pelaren kan man anta att principen även lämpar sig för EU-fördragets tillämpningsområde.

Som rättsliga grunder för det förhandlingsmandat som getts ordförandeskapet användes både artikel 24 och 38 i EU-fördraget.

Enligt artikel 24 som hör till området för avdelning V i unionsfördraget, som gäller en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, kan EU-rådet på de aktuella områdena bemyndiga ordförandelandet, som vid behov biträds av kommissionen, att inleda förhandlingar om avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer. Sådana avtal skall ingås av rådet efter rekommendation av ordförandelandet (punkt 1). När avtalet avser en fråga där enhällighet krävs skall beslut om avtal som ingåtts med stöd av artikel 24 fattas enhälligt (punkt 2). Enligt punkt 3 skall rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet när avtalet syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Enligt punkt 4 skall samma bestämmelser även tillämpas på frågor som omfattas av avdelning VI (bestämmelser om polis-samarbete och straffrättsligt samarbete) i unionsfördraget. Enligt punkt 5 skall ett avtal inte vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. De övriga rådsmedlemmarna kan enas om att avtalet likväl skall gälla provisoriskt. Enligt punkt 6 är avtalen bindande för unionens institutioner.

Den rätt att ingå avtal som beviljats unionen på grundval av artikel 24 i unionsfördraget kan tolkas innebära att unionen i det fall som avses i rådets beslut har beviljats behörighet att ingå avtal med den aktuella tredje staten. I princip skulle det alltså ha varit möjligt att överenskomma om överföringar av uppgifter med USA genom bilaterala avtal mellan USA och EU:s medlemsstater eller genom att ändra den nationella lagstiftningen i EU:s medlemsstater. I det fallet hade risken dock varit att det uppstår flera, sinsemellan något olika dataskyddsarrangemang för över-

föringar av PNR-uppgifter i Europa. Därför beslöt man försöka uppnå ett nytt avtal som förhandlas fram på unionsnivå.

Artikel 38 i EU-fördraget innehåller en hänvisningsbestämmelse, enligt vilken de avtal som avses i artikel 24 kan innehålla bestämmelser om områden som hör till avdelning VI i EU-fördraget. Om ett avtal som förhandlats fram i enlighet med artikel 24 i EU-fördraget innehåller bestämmelser som polissamarbete eller straffrättsligt samarbete, behövs även artikel 38 i EU-fördraget som rättslig grund.

I det nya PNR-avtalet ingår inga hänvisningar till polissamarbete och straffrättsligt samarbete. På sin höjd kan satsen ”erkänner att, för att skydda allmän säkerhet och av brottbekämpningsskäl, regler bör fastställas om lufttrafikföretags överföring av passageraruppgifter till *Department of Homeland Security*” i andra stycket i avtalsingressen, som formulerats så att den motsvarar punkt 56 i EG-domstolens dom, anses hänvisa till detta. Avgörande med tanke på bedömningen av rättslig grund är dock innehållet i avtalets operativa stycken, som inte innehåller några hänvisningar.

Under dessa omständigheter verkar det som om det inte finns något direkt behov av att använda artikel 38 i EU-fördraget som andra rättsliga grund för beslutet. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att använda artikel 38 i EU-fördraget skall även beaktas de mera omfattande verkningar avgörandet har för den allmänna tolkningen av tillämpningsområdet för III pelaren. Avdelning VI i EU-fördraget skall inte heller självklart tolkas så att den kan anses täcka även de avtalsreglerade frågor vars samband med polissamarbete och straffrättsligt samarbete förblir avlägset.

Å andra sidan har inte valet av rättslig grund i avtalsförhandlingarna någon inverkan på det förfarande som iakttas när avtalet förhandlas fram och ingås. Tillägget av artikel 38 i EU-fördraget kan dock ha verkningar för kommissionens ställning och EG-domstolens befogenhet.

Domstolen har i princip inga befogenheter på området för unionens II pelare. På området för III pelaren har domstolen begränsade befogenheter. Enligt artikel 35.6 i EU-

fördraget skall gemenskapens domstol vara behörig att granska lagenligheten av rambeslut och andra beslut när en medlemsstat eller kommissionen väcker talan rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga föreskrifter, åsidosättande av unionsfördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk. Om även artikel 38 förutom artikel 24 i EU-fördraget används som rättslig grund för godkännande av avtalet kan man således anse det vara möjligt att väcka talan om ogiltigförklarande av rådets beslut i anslutning till godkännandet av avtalet. Frågan om domstolens behörighet vid tolkningen av avtal som hör till EU-fördragets tillämpningsområde lämnar dock rum för tolkning, för även när artikel 38 i EU-fördraget, som hör till området för avdelning VI i EU-fördraget, används som rättslig grund är den andra rättsliga grunden artikel 24 i EU-fördraget, som innehåller förfaranderegler för förhandlingar.

På ovan anförda grunder kan man anse att det inte finns något egentligt hinder för att som rättslig grund för beslutet använda artikel 24 och 38 i EU-fördraget på samma sätt som för det tidigare beslutet om meddelande av förhandlingsbemyndigande. Å andra sidan kan man även anse att det inte finns något egentligt behov av att använda artikel 38 i EU-fördraget och att artikel 24 i EU-fördraget ensam räcker som rättslig grund för beslutet. Beslutet om undertecknande av avtalet har på samma sätt som förhandlingsbemyndigandet fattats med stöd av båda de rättsliga grunderna.

Eftersom det nya PNR-avtalet har förhandlats fram med stöd av bestämmelser om rättslig grund enligt fördraget om Europeiska unionen, är det inte direkt tillämpligt och har ingen omedelbar rättsverkan eller företräde i förhållande till nationell rätt. Avtalet är efter sitt ikraftträdande bindande för EU:s medlemsstater, som i rådet har fattat beslut om undertecknande och godkännande av avtalet på EU:s vägnar. Avtalet kan även ha tolkningsverkningar i medlemsstaternas domstolar. I och med att avtalet inte är direkt tillämpligt är det nödvändigt att i den nationella lagstiftningen sörja för att myndigheterna och enskilda rättssubjekt är förpliktade att följa avtalsbestämmelserna. Den temporära

tillämpningen av avtalet behandlas nedan.

#### **4. Målsättning och de viktigaste förslagen**

Målet för propositionen är att det PNR-avtal mellan EU och USA som ersätter det tidigare PNR-avtalet skall godkännas. Avtalets syfte är att bekämpa terrorism och därmed närstående brottslighet och andra grova gränsöverskridande brott. Det aktuella nationella godkännandet är för sin del en förut-sättning för att EU:s råd skall kunna fatta ett beslut om att godkänna avtalet. Innehållet i det nya PNR-avtalet motsvarar i huvudsak det tidigare avtalet. Syftet med utbytet av PNR-uppgifter kvarstår som i det tidigare avtalet. Det är fråga om ett tidsbundet avtal som upphör att gälla det datum då ett annat avtal eventuellt ersätter detta, och i vilket fall som helst senast den 31 juli 2007, såvida det inte förlängs genom skriftlig överenskommelse mellan parterna.

På samma sätt som för 2004 års avtal är utgångspunkten för det nya avtalet att USA:s myndigheter, dvs. i det här fallet ministeriet för inrikes säkerhet (DHS), fortfarande iakt-tar USA:s tull- och gränsskyddsmyndighets (CBP) åtagandeförklaring om behandling och överföring av PNR-uppgifter från år 2004. På grundval av detta förbinder sig EU att för sin del säkerställa att lufttrafikföretag som be-driver trafik till och från USA bearbetar PNR-uppgifter i sina bokningssystem på det sätt som DHS förutsätter. DHS har sålunda elektronisk tillgång till PNR-uppgifter (pull) i lufttrafikföretagens bokningssystem som är belägna inom EU:s medlemsstater till dess att ett tillfredsställande system har upprättats genom vilket lufttrafikföretagen kan lämna ut dessa uppgifter (push). DHS behandlar upp-gifterna i enlighet med USA:s lagstiftning och grundlag utan olaglig diskriminering i synnerhet på basis av nationalitet eller bo-sättningsland. Avtalet innehåller på samma sätt som det tidigare avtalet en bestämmelse om översyn av genomförandet av avtalet. Om PNR-systemet tas i bruk inom EU eller dess medlemsstater, skall DHS i mån av möj-lighet och under iakttagande av ömsesidig-hetsprincipen aktivt uppmuntra lufttrafikfö-retag inom dess jurisdiktion att samarbeta. I av-talet ingår en uttrycklig bestämmelse, enligt

vilken DHS vid tillämpningen av avtalet skall anses säkerställa en adekvat skyddsnivå för de PNR-uppgifter som överförs från EU. Detta grundar sig på att DHS iakttar åtagan-deförklaringen från år 2004, vars tolkning behandlades i avtalsförhandlingarna. USA var inte redo att ens temporärt ingå ett nytt avtal utan en skrivelse om tolkningen av åta-gandeförklaringen som när förhandlingarna avslutats sändes till företrädarna för kommis-sionen och ordförandelandet. Skrivelsen har noterats i EU. Den utgör inte en formell del av avtalet.

Det föreslås att de bestämmelser som hör till området för PNR-avtalets lagstiftning skall sättas i kraft genom en blandad ikraft-trädandelag. I lagen föreslås bli intaget en be-stämmelse med sakinnehåll genom vilken lufttrafikbolagen åläggs att behandla och överföra passageraruppgifter i enlighet med PNR-avtalet.

#### **5. Propositionens konsekvenser**

Avsikten med det nya PNR-avtalet, som förhandlats fram på kort, tid var att förhindra att det uppstår ett avtalslöst tillstånd. Samti-digt tryggades en fortsatt störningsfri och trygg flygtrafik mellan EU och USA.

I och med PNR-avtalet består således de europeiska lufttrafikföretagens verksamhets-betingelser för interkontinental flygtrafik samtidigt som minst samma dataskyddsnivå som i det tidigare PNR-arrangemanget tryg-gas. På EU-nivå finns ingen reglering som skulle förhindra överföringar av uppgifter i det fall att avtalet inte skulle ha förhandlats fram. I det fallet skulle rätten till överföring av uppgifter ha bestämts på basis av nationell lagstiftning, som i fråga om detaljerna varie-rar beroende på medlemsstat. För att legalise-ra överföringen av uppgifter skulle man tro-ligen ha blivit tvungen att ändra eller precise-ra nationella lagstiftningar eller alternativt genom bilaterala avtal med USA ha kommit överens om överföringar av uppgifter. I det fallet hade risken varit att det uppstår flera, sinsemellan något olika dataskyddsarrange-mang för överlåtelser av PNR-uppgifter i Eu-ropa. Genom det nya PNR-avtalet tryggas på så vis även en jämlik behandling av med-lemsstaternas medborgare, eftersom systemet



gäller alla uppgifter i lufttrafikföretagens bokningssystem inom EU på samma sätt.

Ikraftsättandet av avtalet har inte någon direkt inverkan på de nationella dataskyddsmyndigheternas befogenheter. Enligt artikel 7 i avtalet innebär avtalet varken undantag från eller ändring av lagstiftningen i medlemsstaterna. Således kvarstår dataskyddsmyndigheternas nuvarande befogenheter som förut. Enligt personuppgiftslagen får personuppgifter i regel översändas till tredje stat endast om staten i fråga tryggar en tillräcklig dataskyddsnivå. Enligt artikel 6 i avtalet skall DHS anses säkerställa en adekvat skyddsnivå för de PNR-uppgifter som överförs från EU. En sådan avtalsbestämmelse kan inte anses formellt binda de nationella dataskyddsmyndigheterna, men bestämmelsen skapar ett starkt antagande om att dataskyddet är tillräckligt vid överföringen av PNR-uppgifter och att dataskyddsmyndigheterna med anledning därav inte har grunder att ingripa i överföringarna av uppgifter så länge som åtagandena efterföljs. Även dataskyddsmyndigheternas befogenheter enligt kommissionens tidigare beslut om adekvata dataskydd att ingripa i överföringen av uppgifter tillämpas som sådana. Detta har uttryckligen skrivits in i artikel 4 och 5 i rådets beslut om under-tecknande.

För lufttrafikföretagen har skyldigheten att behandla och överföra PNR-uppgifter föranlett behov av att utveckla bokningssystemen. Till exempel. Finnair Abp har i anslutning till bokningssystemen åsamkats kostnader i form av utvecklings-, drifts- och transaktionskostnader för ett bokningssystem som fungerar enligt pull-metoden. Senare har kostnader uppkommit på grund av ändringar i bokningssystemet så att man i stället för pull-metoden kan använda push-metoden.

Det bokningssystem som fungerar enligt pull-metoden och som har utvecklats för USA:s myndigheter har åsamkat Finnair Abp utvecklingskostnader om ca 15 000 euro. Driftskostnaderna har utgjort cirka 1 200 euro i månaden och transaktionskostnaderna cirka 10 000 euro i månaden. Ändringen av bokningssystemet så att man kan använda push-metoden i stället för pull-metoden har åsamkat Finnair Abp kostnader om cirka 10 000 euro.

USA:s krav har även konsekvenser för andra finländska lufttrafikföretag än Finnair. Kraven gäller även bland annat charterflyg som passerar Förenta staternas luftrum. Dessutom skall kraven beaktas i lufttrafikföretag som säljer andra företags flyg till Förenta staterna.

Efter en övergång till push-metoden kommer kostnaderna per månad enligt Finnair Abp att vara betydligt lägre än i den pull-metod som nu används. Vid användningen av push-metoden kommer transaktionskostnaderna att vara endast cirka 100 euro i månaden. Finnair Abp har inte ännu ingått något avtal med Amadeus om de framtida driftskostnaderna, men de kommer sannolikt att röra sig i samma klass som de nuvarande driftskostnaderna, dvs. cirka 1200 euro i månaden.

Förslaget har ingen inverkan på statsbudgeten.

## 6. Beredningen av propositionen

### 6.1. Avtalsförhandlingar

Förhandlingarna om ett nytt PNR-avtal inleddes sedan EG med anledning av domstolens ovan nämnda dom sagt upp det tidigare PNR-avtalet från den 30 september 2006. Europeiska unionens råd bemyndigade den 27 juni 2006 ordförandeskapet att med bistånd av kommissionen föra förhandlingar med USA om ett nytt ersättande avtal.

Finland förde i egenskap av ordförandeland i EU tillsammans med kommissionen förhandlingar med företrädare för USA från juli 2006. I och med att USA dröjde med sin åsiktsyttring kunde de egentliga förhandlingarna inledas först i början av september. Avtalsförhandlingarna påverkades på ett väsentligt sätt av att myndighetsorganisationen i USA ändrades och att en ny lagstiftning mot terrorism godkändes efter det avtal som ingåtts år 2004. Samförstånd om avtalet nåddes den 6 oktober 2006. Avtalet paraferades för EU:s del i Luxemburg samma dag som de ständiga representanternas kommitté (Coreper) behandlat förhandlingsresultatet. Förhandlingsresultatet presenterades även för rådet för rättsliga och inrikes frågor samma dag. USA:s huvudförhandlare paraferade avtalets

texten samma dag i Washington.

Allmänna rådet antog underteckningsfullmakterna den 16 oktober 2006, varvid avtalet även undertecknades på EU:s vägnar i Luxemburg. På USA:s vägnar undertecknades avtalet i Washington den 19 oktober 2006.

Rådets beslut om undertecknande av avtalet innehåller en bestämmelse om att avtalet skall tillämpas temporärt från och med dagen för undertecknandet. Beslut om det slutliga godkännandet av avtalet på unionens vägnar fattas sedan medlemsstaterna avslutat sina egna interna förfaranden.

## 6.2. Beredningen av propositionen i Finland

Medan förhandlingarna om avtalet pågick behandlades ärendet den 16 juni och den 30 juni 2006 i EU-ministerutskottet samt sedan förhandlingsresultatet klarnat vid ett skriftligt förfarande den 11–12 juli 2006. Riksdagen har underrättats om saken genom en U-skrivelse den 6 juli 2006 (U 41/2006 rd) samt kompletterande utredningar den 14 juli, den 26 september och den 9 oktober 2006. Stora utskottet har i sitt uttalande (SuVP 42/2006 vp, 5 §) i enlighet med fackutskottets uttalande omfattat statsrådets ståndpunkt, enligt vilken statsrådet anser det viktigt att saken snabbt löses och verksamhetsbetingelserna för europeiska lufttrafikföretag på så vis tryggas i den interkontinentala trafiken samtidigt som minst samma dataskyddsnivå som i det tidigare arrangemanget garanteras. Lufttrafikföretagen kan inte lämnas i en situation där det råder ett avtalslöst tillstånd. Stora utskottet har vidare i samband med behandlingen av förslaget till undertecknande av avtalet konstaterat att det inte har något att anmärka på i statsrådets riktlinje. Utskottet förutsatte att Finland i rådet gör en anmälan enligt artikel 24.5 i EU-fördraget om att de konstitutionella förfarandena följs (SuVP 45/2006 vp, 15 §). Finlands förhandlingsdelegation har bestått av representanter för utrikesministeriet, justitieministeriet och statsrådets EU-sekretariat.

Förslaget till regeringens proposition har beretts vid utrikesministeriet, tillsammans med justitieministeriet, kommunikationsministeriet och statsrådets kansli.

Utlåtanden om utkastet till proposition har begärts från inrikesministeriet, handels- och industriministeriet, Luftfartsförvaltningen, Dataombudsmannens byrå och Finnair Abp. Utlåtandena har beaktats vid beredningen av regeringens proposition.

## 7. Temporär tillämpning

Att det tidigare PNR-avtalet upphörde att gälla den 30 september 2006 sätts särskild press på tidtabellen för både förhandlingarna och behandlingen av ärendet i EU och dess medlemsstater. Vid beredningen av avtalet beaktades sannolikheten att en del av medlemsstaterna måste följa de förfaranden som avses i artikel 24.5 i EU-fördraget, då avtalet godkänns på unionens vägnar. Enligt bestämmelsen skall ett avtal inte vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. De övriga rådsmedlemmarna kan enas om att avtalet likväl skall gälla temporärt.

Den aktuella bestämmelsen i unionsfördraget har senast ändrats genom Nicefördraget. Enligt en regeringsproposition om saken ändrades bestämmelsen så att de övriga rådsmedlemmarna i en sådan situation kan enas om att avtalet dock skall gälla temporärt. Enligt den tidigare bestämmelsen kan de övriga rådsmedlemmarna enas om att avtalet tillämpas temporärt på dem. Efter ändringen är tillämpningen sålunda inte längre begränsad till de medlemsstater som är bundna av avtalet (RP 93/2001 rd). Grundlagsutskottet ansåg att denna regel är nödvändig på grund av de praktiska omständigheterna, inte minst i en utvidgad union. Utskottet ansåg att den inskränkning i suveräniteten som artikeln medger har så små effekter på medlemsstaterna att den står i samklang med bestämmelserna om suveränitet i grundlagen (GrUU 38/2001 rd).

Eftersom det redan på förhand var känt att en del av medlemsstaterna måste ty sig till möjligheten i artikel 24.5 i EU-fördraget att följa sina konstitutionella förfaranden, togs en bestämmelse om temporär tillämpning av avtalet in i klausulen om avtalets ikraftträ-

dande och rådet fattade beslut om temporär tillämpning den 16 oktober 2006. Till rådets protokoll fogades dessutom en förklaring där det konstateras att medlemsstaterna skall genomföra avtalet temporärt inom ramen för deras befintliga nationella lagstiftning.

Av EU:s medlemsstater är det förutom Fin-

land dessutom Tjeckien, Tyskland, Spanien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal och Slovenien som har gjort en anmälan enligt artikel 24.5 i EU-fördraget gällande det aktuella PNR-avtalet.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Avtalsskyldighetens innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland

#### 1.1. Avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och öve rföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security

*Avtalets ingress.* Målet för avtalet har inte ändrats jämfört med det tidigare PNR-avtalet. I *första stycket* i ingressen till avtalet erkänns fortfarande de avtalsslutande parternas strävan att förebygga och bekämpa terrorism och gränsöverskridande brottslighet effektivt.

Enligt *andra stycket* i ingressen till avtalet erkänner parterna att, för att skydda allmän säkerhet och av brottsbekämpningsskäl, regler bör fastställas om lufttrafikföretags överföring av passageraruppgifter. Början av stycket har formulerats enligt punkt 56 i EG-domstolens dom. I enlighet med det tidigare avtalet innehåller även det nya avtalet lufttrafikföretagens skyldighet att överföra PNR-uppgifter till USA. På grundval av det tidigare PNR-avtalet var det endast tull- och gränsskyddsmyndigheten (CBP), som lyder under ministeriet för inrikes säkerhet (Department of Homeland Security, DHS), som hade rätt att kräva PNR-uppgifter. DHS' organisation har dock förändrats efter de föregående avtalsförhandlingarna och en del av de uppgifter som tidigare sköttes av tull- och gränsskyddsmyndigheten hör nu till andra ämbetsverk som lyder under DHS. Det var motiverat att beakta dessa förändringar i den nya avtalstexten.

I det avtal som nu förhandlats fram har kretsen av myndigheter som har rätt att få PNR-uppgifter utvidgats i motsvarighet till DHS' nya organisation så att det är DHS som tar emot PNR-uppgifter i stället för CBP. DHS definieras i ingressens andra stycke. Enligt definitionen avses med DHS i detta avtal tull- och gränsskyddsmyndigheten (Bu-

reau of Customs and Border Protection), Förenta staternas migrations- och tullkriminalpolis (U.S. Immigration and Customs Enforcement), samt kabinettet (Office of the Secretary) vid departementet för inrikes säkerhet och de enheter som direkt stödet det. Utanför definitionen har uttryckligen lämnats de övriga avdelningarna vid ministeriet för inrikes säkerhet, såsom immigrationsmyndigheten (Citizenship and Immigration Services), trafiksäkerhetsförvaltningen (Transportation Security Administration), Förenta staternas underrättelsetjänst (United States Secret Service), Förenta Staternas kustbevakning (United States Coast Guard) samt federationens räddningsverk (Federal Emergency Management Agency). EU:s mål var att beakta förändringarna i DHS' organisation så att DHS' interna rätt att få uppgifter dock alltjämt skall vara så begränsad som möjligt för att den dataskyddsnivå som förutsatts i det tidigare avtalet skall kunna garanteras även i fortsättningen.

Enligt *tredje stycket* i ingressen erkänner de avtalsslutande parterna vikten av att förebygga och bekämpa terrorism och därmed närliggande brottslighet samt andra grova brott av gränsöverskridande karaktär samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt privatlivets helgd, respekteras. I *fjärde stycket* konstaterar parterna att de beaktar de amerikanska lagar och förordningar enligt vilka alla lufttrafikföretag som bedriver utländsk passagerartrafik till och från Förenta staterna skall ge DHS elektronisk tillgång till PNR-uppgifter i den mån sådana samlas in och förvaras i lufttrafikföretagens datoriserade boknings- och avgångskontrollsystem. Dessa stycken motsvarar i fråga om sakinhåll det tidigare avtalet.

I *femte stycket* erkänner parterna att de beaktar artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen om respekt för de grundläggande rättigheterna och i synnerhet den närliggande rätten till skydd av personuppgifter. Detta stycke ersätter i föregående avtal det stycke som innehåller en hänvisning till dataskyddsdirektivet och i synnerhet till artikel

7c i direktivet. Med anledning av den förändrade rättsliga grunden är det inte möjligt att hänvisa till dataskyddsdirektivet i det nya avtalet.

I *sjätte stycket* hänvisas till relevant lagstiftning som getts efter år 2001 i Förenta staterna, dvs. lagen om säkerhet vid flygtransporter (Aviation Transport Security Act) från år 2001, lagen om nationell säkerhet (Homeland Security Act) från år 2002, lagen om reform av underrättelseväsendet och förebyggande av terrorism (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) från år 2004 och förordningen Executive Order 13388 om samarbetet mellan Förenta Staternas regeringsorgan i kampen mot terrorism. Ingressen i det tidigare avtalet innehöll ingen förteckning över lagstiftning. I åtagandeförklaringen från år 2004 ingår dock en bestämmelse, enligt vilken åtagandeförklaringen inte hindrar användningen av PNR-uppgifter för att uppfylla de villkor som krävs i lag och att CBP kommer att underrätta kommissionen om det i USA antas någon lag som påverkar innehållet i åtagandeförklaringen (punkt 35). Den lagstiftning som räknas upp i sjätte stycket påverkar tolkningen av USA:s åtagandeförklaring, eftersom lagstiftningen ålägger ämbetsverken i USA att utbyta information sinsemellan. Det förenklade informationsutbyte mellan de ämbetsverk som svarar för bekämpningen av terrorism, vilket förutsätts i Förenta staternas lagstiftning, förutsätter samtidigt garantier för att dataskyddsnivån inte sjunder. Frågan har behandlats i detalj i en skrivelse från DHS till kommissionen och rådets ordförandeskap gällande tolkningen av åtagandeförklaringen.

I *sjunde stycket* konstateras i överensstämmelse med det tidigare avtalet att de avtalslutande parterna beaktar åtagandeförklaringen enligt Förenta staternas officiella tidning, US Federal Register, som tillämpas av DHS. USA har meddelat att det kommer att fortsätta följa sin tidigare åtagandeförklaring, vilket samtidigt har ansetts innebära att DHS garanterar en tillräcklig dataskyddsnivå för PNR-uppgifter. Samtidigt strävar man även efter att garantera ett harmoniserat förhållningssätt i alla unionens medlemsstater så att medlemsstaternas nationella dataskyddsmyndigheter har en enhetlig tolkning av om

DHS' åtagandeförklaring gällande dataskyddet är tillräcklig.

I *åttonde stycket* förutsätts Europeiska unionen garantera att lufttrafikföretag med bokningssystem belägna inom Europeiska unionen ser till att PNR-uppgifter överförs till DHS så snart detta är tekniskt möjligt men att myndigheterna i Förenta staterna fram till dess bör ges direkt tillgång till uppgifterna i enlighet med bestämmelserna i avtalet. Det tidigare avtalet innehöll en motsvarande skyldighet, men uppgifterna sändes på ovan beskrivet sätt till CBP.

I *nionde stycket* bekräftas på samma sätt om i det tidigare avtalet att avtalet inte utgör något prejudikat för eventuella framtida överläggningar eller förhandlingar mellan Förenta staterna och Europeiska unionen eller mellan någon av parterna och någon stat när det gäller behandling och överföring av PNR-uppgifter eller andra slags uppgifter.

I *tionde stycket* beaktas båda parter åtagande att samarbeta för att utan dröjsmål nå en lämplig och ömsesidigt tillfredsställande lösning på frågan om behandling av förhandsinformation om passagerare (Advance Passenger Information, API) från Europeiska unionen till Förenta staterna. Detta motsvarar det tidigare avtalet.

I *elfte stycket* bekräftar EU att det inte kommer att hindra överföringen av PNR-uppgifter mellan Kanada och Förenta staterna och att samma princip kommer att tillämpas i alla liknande avtal om behandling och överföring av PNR-uppgifter. Detta stycke fogades till ingressen på initiativ av USA därför att ett avtal om överföring av PNR-uppgifter mellan EG och Kanada möjliggör en överföring av uppgifter från Kanadas myndigheter till USA:s myndigheter endast om USA garanterar en tillräcklig dataskyddsnivå. En vidareöverföring av uppgifter från Kanada till USA bygger på att EU i samband med det avtal som nu behandlas har fått garantier för ett tillräckligt dataskydd från USA:s myndigheter.

*Artikel 1.* Artikel 1 innehåller en skyldighet för Europeiska unionen att se till att lufttrafikföretag som bedriver utländsk passagerartrafik till eller från Förenta staterna behandlar PNR-uppgifter som bevaras i deras bokningssystem efter begäran från DHS. Förut-

sättningen för säkerställandet är att DHS följer CBP:s åtagandeförklaring från år 2004 tolkad mot bakgrund av senare händelser. I fråga om sakinhållet motsvarar artikeln i princip artikel 2 och 3 i det tidigare avtalet. I artikel 2 i det tidigare avtalet hänvisades dock på samma sätt som i ingressens första stycke till CBP i stället för till DHS. Dessutom skulle PNR-uppgifter behandlas i enlighet med kommissionens beslut om adekvat dataskyddsnivå och på det sätt som CBP förutsatte med stöd av USA:s lagstiftning. I artikel 3 i det tidigare avtalet hänvisades till kommissionens ovan nämnda beslut och till att man genom det verkställer de åtaganden som bifogats beslutet. Sakinhållet har inte till dessa delar ändrats i det nya avtalet, utan formuleringen av artikeln beror framför allt på den rättsliga grunden för det nya avtalet. Eftersom kommissionens tidigare beslut där även CBP:s åtagandeförklaring ingick som bilaga inte längre är i kraft, har man varit tvungen att ta in hänvisningen till att åtagandeförklaringen skall följas i annan form i avtalet. Den åtagandeförklaring som nämns i artikeln beskrivs närmare nedan i avsnitt 1.2.

*Artikel 2.* I artikeln garanteras DHS elektronisk tillgång till PNR-uppgifter från lufttrafikföretags bokningssystem som är belägna inom Europeiska unionens medlemsstaters territorium (pull-systemet). Tillgången garanteras dock endast till dess att ett tillfredsställande system har inrättats som gör det möjligt för lufttrafikföretagen att föra över sådana uppgifter till DHS (push-systemet). Artikeln motsvarar i fråga om sitt sakinhåll artikel 1 i det tidigare avtalet. I det tidigare avtalet hade tillgången dessutom knutits an till rådets ovan nämnda beslut om godkännande av avtalet.

*Artikel 3.* Artikeln innehåller en bestämmelse som förbjuder diskriminering och enligt vilken DHS skall behandla de PNR-uppgifter som den tar emot och de registrerade personer som berörs av denna behandling i enlighet med gällande amerikansk lagstiftning och konstitutionella krav och utan olaga diskriminering, framför allt grundad på nationalitet eller land där personen är bosatt. Artikeln motsvarar artikel 4 i det tidigare avtalet.

*Artikel 4.* I avtalet har i överensstämmelse

med det tidigare avtalet tagits in en bestämmelse om att genomförandet av avtalet skall ses över gemensamt och regelbundet. Enligt det tidigare PNR-avtalet som ingicks som gemenskapsavtal utförs översynen av CBP och kommissionen. Enligt det nya PNR-avtalet deltar parterna i översynen, dvs. EU och USA. Mera detaljerade regler för översynen av genomförandet av avtalet ingår i punkt 43 i åtagandeförklaringen.

*Artikel 5.* I artikeln föreskrivs om ömsesidighetsprincipen. Om det i Europeiska unionen eller i en eller flera av dess medlemsstater införs ett informationssystem för flygpasagerare som kräver att lufttrafikföretag ger myndigheterna tillgång till PNR-uppgifter om personer vilkas resrutt omfattar en flygning till eller från Europeiska unionen, skall DHS, i den mån det är praktiskt genomförbart och helt och hållet grundat på ömsesidighet, aktivt uppmana lufttrafikföretag inom dess jurisdiktion att samarbeta. En motsvarande bestämmelse som konstaterar ömsesidighetsprincipen ingick även i artikel 6 i det föregående avtalet.

*Artikel 6.* Enligt artikeln skall DHS anses säkerställa en adekvat skyddsnivå för de PNR-uppgifter som överförs från Europeiska unionen avseende utländsk passagerartrafik till eller från Förenta staterna. Hänvisningen är viktig därför att enligt artikel 25 i EG:s dataskyddsdirektiv får en överföring av personuppgifter till tredje land ske endast om ifrågavarande tredje land säkerställer en adekvat skyddsnivå. De flesta medlemsstaterna har hittills följt principerna i dataskyddsdirektivet även på andra områden än sådana som hör till tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet inom I pelaren. Sålunda tillämpas principerna i dataskyddsdirektivet allmänt även på överföringar av PNR-uppgifter även om det inte finns någon skyldighet till följd av EG-rätten att göra detta. I det tidigare avtalet ingick ingen motsvarande bestämmelse därför att detta konstaterande ingick i kommissionens beslut om adekvat dataskyddsnivå, vilket var förutsättningen för avtalet. Beslutet hade fattats med stöd av artikel 25.6 i dataskyddsdirektivet. På grund av ändringen av den rättsliga grunden kan bestämmelsen inte tas in i kommissionens beslut som fattats med stöd av dataskyddsdirektivet, för enligt

domstolens dom i maj 2006 är det fråga om sådan behandling av personuppgifter som faller utanför dataskyddsdirektivet. Bestämmelsen i artikel 6 i avtalet är viktig därför att den skapar antagandet att så länge DHS tillämpar åtagandeförklaringen från år 2004 har de nationella dataskyddsmyndigheterna inga grunder att ingripa i överföringar av uppgifter.

Såsom konstateras ovan i motiveringen till sjätte stycket i ingressen är det fråga om en central skyldighet med avseende på avtalet, eftersom ett intensifierat informationsutbyte mellan ämbetsverken i USA samtidigt förutsätter tilläggsгарantier för att dataskyddsnivån inte sjunker. Frågan har behandlats i detalj i en skrivelse som DHS sändt till kommissionen och rådets ordförande angående tolkningen av åtagandeförklaringen. Skrivelsen refereras mera ingående i avsnitt 1.2

*Artikel 7.* Artikeln innehåller avtalets ikraftträdelsebestämmelse samt bestämmelser om temporär tillämpning, uppsägning och upphörande av avtalet. Bestämmelserna avviker från det tidigare PNR-avtalet på grund av den förändrade rättsliga grunden för avtalet. I enlighet med bestämmelserna träder avtalet i kraft den första dagen i den månad som följer på den dag då parterna utväxlat underrättelser om att de har avslutat sina interna förfaranden i detta syfte. Enligt artikel 24.5 i fördraget om Europeiska unionen skall ett avtal inte vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. Finland meddelade att det tillgriper denna möjlighet. Förutom Finland var det 12 andra medlemsstater som gjorde motsvarande anmälan. Anmälan innebär att bestämmelserna i avtalet blir bindande för Finland först när riksdagen har godkänt avtalet. Finland har tidigare använt denna möjlighet bl.a. i avtal mellan EU och USA om utlämning för brott och ömsesidig rättslig hjälp (se RP 86/2005 rd). Det tidigare PNR-avtalet trädde i kraft genom en underskrift av de avtalsslutande parterna. Grunder för kravet på riksdagens godkännande beskrivs nedan i avsnittet Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning i detaljmotiveringen.

Avtalet tillämpas temporärt sedan det un-

dertecknats. Enligt artikel 24.5 i fördraget om Europeiska unionen kan rådets medlemmar enas om att avtalet likväl skall gälla provisoriskt när en medlemsstat meddelar att den måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. Avtalet innehåller en särskild bestämmelse enligt vilken avtalet tillämpas temporärt från och med datum för undertecknande. Finlands författning innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om temporär tillämpning av internationella avtal. Om avtalet t.ex. innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, har temporär tillämpning i allmänhet ansetts förutsätta riksdagens godkännande och en ikraftträdandelag. I rådets beslut om undertecknande ingår en uttrycklig bestämmelse om att avtalet skall tillämpas temporärt innan avtalet träder i kraft. Till rådets protokoll fogades dessutom en förklaring där det konstateras att medlemsstaterna omedelbart genomför avtalet inom ramen för deras befintliga nationella lagstiftning. I det tidigare PNR-avtalet ingick inte någon bestämmelse om temporär tillämpning i och med att det var ett gemenskapsavtal.

Vardera parten har rätt att när som helst säga upp avtalet eller avbryta dess tillämpning genom anmälan på diplomatisk väg. Uppsägningen av avtalet träder i kraft inom 30 dagar efter dagen för en sådan anmälan till den andra parten. Avtalet upphör att gälla det datum då ett annat avtal ersätter detta och i vilket fall som helst senast den 31 juli 2007, såvida det inte förlängs genom en skriftlig överenskommelse mellan parterna. Enligt det tidigare PNR-avtalet trädde uppsägningen i kraft 90 dagar efter dagen då den andra parten har underrättats om att avtalet upphör. Avtalet kunde också ändras när som helst genom en skriftlig överenskommelse mellan parterna.

*Slutbestämmelser.* Enligt artikeln innebär avtalet varken undantag från eller ändring av lagstiftningen i Förenta staterna eller i Europeiska unionen eller dess medlemsstater. Rådets beslut om undertecknande av avtalet på unionens vägnar innehåller detaljerade bestämmelser där det utreds vad som avses med detta inom EU i synnerhet när det gäller myndigheternas befogenheter (artikel 4 och 5 i beslutet). Avsikten är inte heller att genom

avtalet skapa eller garantera några fördelar eller rättigheter för några andra privata eller offentliga personer eller enheter. Artikeln motsvarar i fråga om sitt sakinnehåll artikel 8 i det tidigare avtalet.

Avtalet är upprättat i två exemplar på engelska. Dessutom upprättas det på alla officiella språk i Europeiska unionen (danska, estniska, finska, franska, grekiska, italienska, lettiska, litauiska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska). När parterna har godkänt alla ovan nämnda språkversioner, skall de alla vara lika giltiga som den engelskspråkiga. Bestämmelsen avviker från det tidigare avtalet så till vida att det nya avtalet på grund av den brådskande tidtabellen först har ingåtts endast på engelska och de övriga språkversionerna godkänns senare av parterna. Det tidigare avtalet upprättades direkt på alla officiella språk i EU, varför det tidigare avtalet dessutom innehöll en bestämmelse om att den engelskspråkiga avtalstexten är avgörande, ifall tolkningen av avtalet är motstridig. Eftersom båda parternas godkännande av den finska och den svenska versionen inte ännu har erhållits när regeringens proposition skrivs, ingår utöver dessa språkversioner dessutom en giltig avtalstext på engelska.

## 1.2. Skrivelse om tolkningen av åtagandeförklaringen

I avtalsförhandlingarna behandlades även tolkningen av CBP:s åtagandeförklaring från år 2004, som ingick i kommissionens beslut 2004/535/EG. Åtagandeförklaringen innehåller de förutsättningar enligt vilka USA:s förvaltning behandlar PNR-uppgifter som omfattas av avtalet. Eftersom tillämpningen av det tidigare PNR-avtalet enligt EG-domstolens dom i maj upphörde den 30 september 2006, var förhandlingstidtabellen stram. Det upphävda PNR-avtalet skulle ha gått ut under år 2007, och eftersom målet var att endast förhandla fram ett arrangemang som ersätter det tidigare avtalet och som också skulle upphöra under år 2007, var strävan att ändra avtalet så litet som möjligt. Därför var målet att tillämpningen av åtagandeförk-

laringen från år 2004 skulle kunna fortsätta och att man skulle återkomma till dess innehåll vid förhandlingarna om ett mera bestående PNR-system som träder i kraft år 2007.

Under förhandlingarna blev det uppenbart att förutsättningen för uppkomsten av ett PNR-avtal är att uttalandena om tolkningen av åtagandeförklaringen tas i en skrivelse som DHS sänder till EU:s förhandlare. Detta var nödvändigt därför att det i åtagandeförklaringen från år 2004 ingår en bestämmelse enligt vilken åtagandeförklaringen inte hindrar användningen av PNR-uppgifter för att uppfylla de villkor som krävs i lag (punkt 35). Enligt åtagandeförklaringen kommer CBP att underrätta kommissionen om det i USA antas någon lag som påverkar innehållet i åtagandeförklaringen. DHS sände elektroniskt den 11 oktober 2006 till kommissionen och rådets ordförandeskap en skrivelse, som noterades inom EU. Skrivelsen är inte formellt en del av PNR-avtalet, utan dess innehåll skall anses vara de amerikanska myndigheternas ensidiga tolkning av CBP:s åtagandeförklaring från år 2004.

### *Skrivelsens huvudsakliga innehåll*

På grund av den förändrade organisationen vid myndigheterna i USA gäller elektronisk tillgång till PNR-uppgifter i fortsättningen DHS, vilket i detta sammanhang avser tull- och gränsskyddsmyndigheten (CBP), immigrationsverket (ICE), kabinettet vid ministeriet för inrikes säkerhet och de enheter som direkt stöder det, men inte andra avdelningar vid ministeriet. Definitionen ingår även i ingressen till det egentliga avtalet.

### *Utbyte och utlämnande av passageraruppgifter*

I skrivelsen uppmärksammas punkt 35 i åtagandeförklaringen, enligt vilken inga bestämmelser hindrar användningen eller utlämnandet av PNR-uppgifter i samband med straffrättsliga förfaranden eller för att uppfylla de villkor som krävs i lag. Åtagandeförklaringen bör enligt skrivelsen tolkas och tillämpas så att den inte hindrar utbytet av



PNR-uppgifter mellan DHS och andra statliga amerikanska myndigheter som är ansvariga för att förebygga och bekämpa terrorism och därmed förknippad brottslighet. Ministeriet underlättar utlämnande av PNR-uppgifter till dessa myndigheter utan att för den skull ge villkorlös elektronisk tillgång till uppgifterna. DHS säkerställer att dessa myndigheter följer motsvarande dataskyddsbestämmelser som DHS.

#### *Tidig tillgång till PNR-uppgifter*

Tidig tillgång till PNR-uppgifter preciseras genom en beskrivning av de undantagsfall där uppgifter kan fås mer än 72 timmar före flygets avgång. Tillgången skall vara nödvändig för att förebygga och bekämpa terrorism och terrorrelaterad kriminalitet, andra allvarliga brott, inklusive organiserad gränsöverskridande brottslighet och flykt från ett anhållnings- eller häktningsbeslut för ett av ovanstående brott. Dessutom förutsätts att man genom en tidig tillgång till uppgifterna sannolikt skulle bekämpa ett särskilt hot mot ett flyg, en rad flyg, en rutt eller andra omständigheter i anslutning till ovan nämnda brott.

I skrivelsen förbinder sig DHS att utföra testningar av ett system som baserar sig på utlämnande av uppgifter (push-system) fram till utgången av år 2006 för minst ett system som för närvarande håller på att utvecklas förutsatt att den modell som testas uppfyller DHS' tekniska krav.

#### *Lagring av uppgifter*

Avsikten är att frågorna om lagringen av uppgifterna skall tas upp på nytt i följande avtalsförhandlingar. Inom ramen för detta avtalsarrangemang sker inga ändringar i dem. I följande avtalsförhandlingar kommer man bl.a. att behandla frågan om tidpunkten för när uppgifterna skall förstöras, eftersom avtalet upphör att gälla före den tidpunkt då uppgifter enligt punkt 15 i åtagandeförklaringen skall förstöras (3,5 år). Det är känt att USA vid följande förhandlingar ämnar föreslå att uppgifterna skall kunna bevaras längre än vad det nuvarande systemet tillåter.

#### *Gemensam översyn*

Avsikten är även att frågor som gäller den gemensamma översynen skall tas upp på nytt vid följande avtalsförhandlingar med beaktande av den gemensamma analys av åtagandena som gjordes i september 2005 och att avtalet upphör att gälla före följande gemensamma översyn.

#### *Uppgifter*

Antalet PNR-poster (fält) som skall utlämnas i det nya avtalsarrangemang är det samma som tidigare, dvs. 34. För närvarande får USA endast uppgifter om antalet flygmil och adresser ur stamkundsfältet. Enligt punkt 7 i åtagandeförklaringen från år 2004 kommer CBP att rådgöra med kommissionen, om den vill ha information om nya fält. I sin skrivelse om åtagandeförklaringen meddelar DHS i anslutning till fältet för stamkundsuppgifter att det även behöver få tillgång till stamkundsnumret samt de övriga 34 posterna som anges i förteckningen över fält. DHS anser i sin skrivelse att USA genom denna skrivelse skall anses ha rådgjort med EU enligt punkt 7.

#### *Intressen av avgörande betydelse för den registrerade personen eller andra personer*

Åtagandeförklaringen hindrar inte tillgången till PNR-uppgifter och användningen av dem när detta är nödvändigt för att skydda intressen som är av avgörande betydelse för den registrerade personen eller andra personer. Enligt skrivelsen omfattar "intressen av avgörande betydelse" omständigheter under vilka de registrerades eller andra personers liv kan stå på spel och tillgång till uppgifter som är nödvändiga för att se till att de som kan bära på eller kan ha varit utsatta för en farlig smittsam sjukdom lätt kan identifieras, lokaliseras och informeras utan dröjsmål. I skrivelsen konstateras att sådana uppgifter kommer att skyddas på ett sätt som motsvarar deras art och användas endast för de ändamål för vilka man fått tillgång till dem.

## 2. Lagförslag

### **Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning i avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security och om tillämpning av avtalet**

1 §. Paragrafen innehåller en bestämmelse om att de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §. Paragrafen innehåller en verkställighetsbestämmelse med sakinnehåll genom vilken lufttrafikföretag som bedriver internationell passagerarflygtrafik till eller från USA åläggs att behandla och överföra PNR-dvs. passageraruppgifter i sina bokningssystem i enlighet med bestämmelserna i det avtal som nämns i 1 §.

3 §. Enligt paragrafen föreskrivs genom förordning av statsrådet om lagens ikraftträdande. Eftersom EU är avtalsslutande part i det avtal som skall sättas i kraft, skall verkställighet av lagen anses vara Finlands åtgärder med anledning av ett beslut som fattas inom EU och därför hör det enligt 93 § 2 moment i grundlagen till statsrådet att utfärda förordningen om lagens ikraftträdande (GrUU 49/2001 rd). Avtalet tillämpas i enlighet med dess bestämmelser temporärt från och med datum för undertecknande. I paragrafen ingår därför en bestämmelse enligt vilken det genom förordning av statsrådet kan föreskrivas att lagen tillämpas innan avtalet träder i kraft internationellt från den dag det undertecknas.

## 3. Ikraftträdande

Avtalet träder i kraft den första dagen i den månad som följer på den dag då parterna utväxlat underrättelser om att de har avslutat sina interna förfaranden i detta syfte. Avtalet tillämpas temporärt från den dag det undertecknas. Avtalet kan sägas upp eller tillämpningen av avtalet avbrytas genom anmälan från någon av parterna. Avtalet är i kraft till

dess att ett nytt avtal börjar tillämpas. Avtalet upphör dock att gälla senast den 31 juli 2007, såvida det inte förlängs genom skriftlig överenskommelse mellan parterna. Avsikten är inte att genom avtalet göra undantag från lagstiftningen i USA eller EU eller dess medlemsstater. Genom avtalet skapas inte rättigheter eller fördelar för enskilda eller offentliga instanser. Avtalet undertecknas på engelska. De övriga språkversionerna på EU:s officiella språk blir giltiga sedan parterna har godkänt dem.

Avsikten är att den blandade ikraftträddandelag som föreslås skall sättas i kraft genom förordning av statsrådet samtidigt som själva avtalet träder i kraft. Genom förordning av statsrådet kan dock föreskrivas att lagen tillämpas innan avtalet träder i kraft internationellt från den dag det undertecknas.

## 4. Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning

PNR-avtalet mellan EU och USA har ingåtts med stöd av artikel 24 och 38 i unionsfördraget. Enligt artikel 24 i unionsfördraget är ingångna avtal bindande för unionen och dess avtalsslutande parter. Enligt en uttrycklig bestämmelse i unionsfördraget är avtal som ingåtts med stöd av artikel 24 bindande för unionens institutioner. Sådana avtal är förpliktande även för unionens medlemsstater. Enligt artikel 24.5 i unionsfördraget skall ett avtal dock inte vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. Finland har i samband med rådets beslut om undertecknande av avtalet gjort en sådan anmälan. Anmälan innebär att avtalet inte blir bindande för Finland förrän riksdagen har behandlat avtalet på det sätt som förutsätts i Finlands grundlag.

Olika tolkningar har föreslagits för de konstitutionella förfaranden som avses i artikel 24.5 i unionsfördraget, inklusive synsätt enligt vilka de inte innebär att samma slags ratificeringsförfarande skall följas som när den aktuella medlemsstaten ensam eller tillsammans med gemenskapen ingår ett internationellt avtal. Till stöd för detta synsätt har kon-

staterats att om det hade ansetts vara nödvändigt att medlemsstaterna ratificerar (eller godkänner) avtal som ingåtts med stöd av denna artikel, skulle en uttrycklig bestämmelse tagits in i avtalet enligt vilken avtalen borde ha ingåtts på medlemsstaternas vägnar. Därför har det ansetts att när en medlemsstat utnyttjar denna möjlighet, kan rådet ingå avtalet på unionens vägnar först när den aktuella medlemsstaten har avslutat sina egna interna förfaranden. Avtalet tillämpas dock temporärt från och med att det undertecknas.

Hittills har riksdagens förelagts två avtal i vilka Finland åberopar sina konstitutionella förfaranden. Riksdagens godkännande har begärts genom regeringens proposition RP 86/2005 rd för avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om utlämning för brott samt ömsesidig rättslig hjälp. I propositionen har tillämpats 94 och 95 § i grundlagen.

Frågan om iakttagandet av konstitutionella förfaranden skall avgöras på basis av innehållet i det avtal som skall behandlas. I enlighet med 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Enligt 95 § 1 mom. i grundlagen skall de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet sättas i kraft genom lag.

En bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse hör enligt grundlagsutskottets utlåtanden till området för lagstiftning 1) om bestämmelsen gäller utövande eller inskränkning av en grundläggande fri- eller rättighet som är tryggad i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, 3) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen skall föreskrivas i lag, 4) om det finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen avser eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland skall föreskrivas om den i lag. På dessa grunder hör en bestämmelse i en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en bestämmelse som utfärdats

genom lag i Finland (t.ex. GrUU 11/2000 rd och 12/2000 rd).

I PNR-avtalet föreskrivs om behandling och överföring av personuppgifter ur bokningssystem som är belägna inom Europeiska unionens medlemsstater.

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Hänvisningen i grundlagen förutsätter att denna rättighet skall ordnas genom lag (GrUB 25/1994 rd, s. 6/I), men överlåter detaljerna i regleringen åt lagstiftarens prövning. En sådan bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna binder lagstiftarens prövningsrätt visavi innehållet i mindre grad än en bestämmelse med ett sådant regleringsförbehåll, där den grundläggande fri- och rättigheten konstateras föreligga i enlighet med vad som bestäms i lag (t.ex. GrUU 51/2002 rd, s. 2/I och GrUU 35/2004 rd, s. 2/I).

Enligt grundlagsutskottets praxis (t.ex. GrUU 14/2002 rd, s. 2) begränsas lagstiftarens spelrum dock av att skyddet för personuppgifter utgör en del av skyddet för privatlivet i samma moment. Det är alltså fråga om att lagstiftaren skall trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagstiftaren är i sin prövning bunden av att det med tanke på skyddet för personuppgifter vid en registrering är viktigt att reglera åtminstone registrerings syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå skall dessutom vara omfattande och detaljerad (t.ex. GrUU 51/2002 rd, s.2/I och GrUU 35/2004 rd, s. 2/II).

PNR-avtalet innehåller bestämmelser om flera av de ovan nämnda omständigheter som grundlagsutskottet har ansett vara viktiga att reglera med tanke på skyddet för personuppgifter. Även den i avtalet ålagda skyldigheten för utövare av flygtrafik att behandla PRN-uppgifter skall enligt rådande uppfattning i Finland regleras genom lag.

Enligt 22 § i personuppgiftslagen (523/1999) får personuppgifter översändas

till stater utanför Europeiska unionens medlemsstaters territorium eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet endast om staten i fråga tryggar en tillräcklig dataskyddsnivå. Enligt PNR-avtalet skall DHS anses säkerställa en adekvat skyddsnivå för PNR-uppgifter. Tolkningen stöder sig på att DHS i enlighet med sin anmälan följer åtagandeförklaringen om behandlingen av uppgifter från år 2004 vid behandlingen av PNR-uppgifter.

Avtalet innehåller på ovan nämnda grunder bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och kräver enligt 94 § i grundlagen riksdagens godkännande.

Avtalet gäller inte på ovan nämnda grunder grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och det lagförslag som ingår i propositionen gäller inte grundlagen på det sätt som avses i dess 95 § 2 mom. Avtalet kan sålunda godkännas med enkel majoritet och

förslaget till lag om sättande i kraft av avtalet kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås att

*Riksdagen godkänner det avtal som den 16 oktober 2006 i Luxemburg och den 19 oktober 2006 i Washington ingåtts mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security*

Eftersom avtalet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, förläggs Riksdagen samtidigt följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security och om tillämpning av avtalet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

## 1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Luxemburg den 16 oktober 2006 och i Washington den 19 oktober 2006 ingångna avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

nell passagerartrafik till eller från Amerikas förenta stater skall behandla och överföra PNR- dvs. passageraruppgifter i sina bokningssystem i enlighet med bestämmelserna i det avtal som nämns i 1 §.

## 3 §

Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet kan föreskrivas att lagen skall tillämpas innan avtalet träder i kraft internationellt från den dag det undertecknas.

## 2 §

Lufttrafikföretag som bedriver internatio-

Helsingfors den 17 november 2006

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

**AVTAL**

**MELLAN EUROPEISKA UNIONEN  
OCH AMERIKAS FÖRENTA  
STATER  
OM LUFTTRAFIKFÖRETAGS  
BEHANDLING  
AV PASSAGERARUPPGIFTER OCH  
ÖVERFÖRING AV DESSA  
TILL FÖRENTA STATERNAS  
DEPARTMENT OF HOMELAND  
SECURITY**

EUROPEISKA UNIONEN OCH AMERIKAS FÖRENTA STATER,

SOM ÖNSKAR förebygga och bekämpa terrorism och gränsöverskridande brottslighet effektivt som ett sätt att skydda sina respektive demokratiska samhällen och gemensamma värden,

SOM ERKÄNNER att, för att skydda allmän säkerhet och av brottsbekämpnings-skäl, reglerbör fastställas om lufttrafikföretags överföring av passageraruppgifter (Passenger Name Record, nedan kallade "PNR-uppgifter") till Department of Homeland Security (nedan kallat "DHS"). I detta avtal avses med DHS Bureau of Customs and Border Protection, U.S. Immigration and Customs Enforcement samt Office of the Secretary and de enheter som direkt stöder det, medan andra delar av DHS inte inbegrips, t.ex. Citizenship and Immigration Services, Transportation Security Administration, United States Secret Service, United States Coast Guard och Federal Emergency Management Agency.

SOM ERKÄNNER vikten av att förebygga och bekämpa terrorism och därmed närstående brottslighet samt andra grova brott av gränsöverskridande karaktär, däribland organiserad brottslighet, samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt privatlivets helgd, respekteras,

SOM BEAKTAR de amerikanska lagar och förordningar enligt vilka alla lufttrafikföretag som bedriver utländsk passagerartrafik till och från Förenta staterna skall ge

**AGREEMENT**

**BETWEEN THE EUROPEAN UNION  
AND THE UNITED STATES  
OF AMERICA  
ON THE PROCESSING AND  
TRANSFER  
OF PASSENGER NAME RECORD  
(PNR) DATA BY AIR CARRIERS  
TO THE UNITED STATES  
DEPARTMENT OF HOMELAND  
SECURITY**

THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED STATES OF AMERICA,

DESIRING to prevent and combat terrorism and transnational crime effectively as a means of protecting their respective democratic societies and common values,

RECOGNISING that, in order to safeguard public security and for law enforcement purposes, rules should be laid down on the transfer of Passenger Name Record ("PNR") data by air carriers to the Department of Homeland Security (hereinafter "DHS"). For the purposes of this Agreement, DHS means the Bureau of Customs and Border Protection, US Immigration and Customs Enforcement and the Office of the Secretary and the entities that directly support it, but does not include other components of DHS such as the Citizenship and Immigration Services, Transportation Security Administration, United States Secret Service, the United States Coast Guard, and the Federal Emergency Management Agency,

RECOGNISING the importance of preventing and combating terrorism and related crimes, and other serious crimes that are transnational in nature, including organised crime, while respecting fundamental rights and freedoms, notably privacy,

HAVING REGARD to US statutes and regulations requiring each air carrier operating passenger flights in foreign air transportation to or from the United States to pro-

DHS elektronisk tillgång till PNR-uppgifter i den mån sådana samlas in och förvaras i lufttrafikföretagens datoriserade boknings- och avgångskontrollsystem (nedan kallade "bokningssystem"),

SOM BEAKTAR artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen om respekt för de grundläggande rättigheterna och i synnerhet den närliggande rätten till skydd av personuppgifter,

SOM BEAKTAR de relevanta bestämmelserna i lagen om säkerhet vid flygtransporter (Aviation Transport Security Act) från 2001, lagen om nationell säkerhet (Homeland Security Act) från 2002, lagen om reform av underrättelseväsendet och förebyggande av terrorism (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) från 2004 och Executive Order 13388 om samarbetet mellan Förenta staternas regeringsorgan i kampen mot terrorism,

SOM BEAKTAR åtagandeförklaringen enligt US Federal Register<sup>1</sup> som tillämpas av DHS,

SOM KONSTATERAR att Europeiska unionen bör garantera att lufttrafikföretag med bokningssystem belägna inom Europeiska unionen ser till att PNR-uppgifter överförs till DHS så snart detta är tekniskt möjligt men att myndigheterna i Förenta staterna fram till dess bör ges direkt tillgång till uppgifterna i enlighet med bestämmelserna i detta avtal,

SOM BEKRÄFTAR att detta avtal inte utgör något prejudikat för eventuella framtida överläggningar eller förhandlingar mellan Förenta staterna och Europeiska unionen eller mellan någon av parterna och någon stat när det gäller behandling och överföring av PNR-uppgifter eller andra slags uppgifter,

SOM BEAKTAR båda parternas åtagande att samarbeta för att utan dröjsmål nå en lämplig och ömsesidigt tillfredsställande lösning på frågan om behandling av förhandsinformation om passagerare (Advance Passenger Information, API) från Europeiska unionen till Förenta staterna,

<sup>1</sup> Vol. 69, nr 131, s. 41543.

vide DHS with electronic access to PNR data to the extent that they are collected and contained in the air carrier's automated reservation/departure control systems (hereinafter "reservation systems"),

HAVING REGARD to Article 6(2) of the Treaty on European Union on respect for fundamental rights, and in particular to the related right to the protection of personal data,

HAVING REGARD to relevant provisions of the Aviation Transportation Security Act of 2001, the Homeland Security Act of 2002, the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 and Executive Order 13388 regarding cooperation between agencies of the United States government in combating terrorism,

HAVING REGARD to the Undertakings as published in the US Federal Register<sup>1</sup> and implemented by DHS,

NOTING that the European Union should ensure that air carriers with reservation systems located within the European Union arrange for transmission of PNR data to DHS as soon as this is technically feasible but that, until then, the US authorities should be allowed to access the data directly, in accordance with the provisions of this Agreement,

AFFIRMING that this Agreement does not constitute a precedent for any future discussions or negotiations between the United States and the European Union, or between either of the Parties and any State regarding the processing and transfer of PNR or any other form of data,

HAVING REGARD to the commitment of both sides to work together to reach an appropriate and mutually satisfactory solution, without delay, on the processing of Advance Passenger Information (API) data from the European Union to the United States,

<sup>1</sup> Vol. 69, No 131, p. 41543.

SOM KONSTATERAR att, på grundval av detta avtal, EU bekräftar att det inte kommer att hindra överföringen av PNR-uppgifter mellan Kanada och Förenta staterna och att samma princip kommer att tillämpas i alla liknande avtal om behandling och överföring av PNR-uppgifter.

#### HAR ENATS OM FÖLJANDE.

1. På grundval av DHS fortsatta genomförande av den ovannämnda åtagandeförklaringen tolkad mot bakgrund av senare händelser skall Europeiska unionen se till att lufttrafikföretag som bedriver utländsk passagerartrafik till eller från Förenta staterna behandlar PNR-uppgifter som bevaras i deras bokningssystem efter begäran från DHS.

2. Likaledes skall DHS ha elektronisk tillgång till PNR-uppgifter från lufttrafikföretags bokningssystem som är belägna inom Europeiska unionens medlemsstaters territorium till dess att ett tillfredsställande system har inrättats som gör det möjligt för lufttrafikföretagen att föra över sådana uppgifter.

3. DHS skall behandla de PNR-uppgifter som den tar emot och de registrerade personer som berörs av denna behandling i enlighet med gällande amerikansk lagstiftning och konstitutionella krav och utan olaga diskriminering, framför allt grundad på nationalitet eller land där personen är bosatt.

4. Genomförandet av detta avtal skall ses över gemensamt och regelbundet.

5. Om det i Europeiska unionen eller i en eller flera av dess medlemsstater införs ett informationssystem för flygpassagerare som kräver att lufttrafikföretag ger myndigheterna tillgång till PNR-uppgifter om personer vilkas resrutt omfattar en flygning till eller från Europeiska unionen, skall DHS, i den mån det är praktiskt genomförbart och helt och hållet grundat på ömsesidighet, aktivt uppmåna flygbolag inom dess jurisdiktion att samarbeta.

6. Vid tillämpningen av detta avtal skall DHS anses säkerställa en adekvat skyddsnivå för de PNR-uppgifter som överförs från Europeiska unionen avseende utländsk passagerartrafik till eller från Förenta staterna.

7. Detta avtal träder i kraft den första da-

NOTING that in reliance on this Agreement, the EU confirms that it will not hinder the transfer of PNR data between Canada and the United States and that the same principle will be applied in any similar agreement on the processing and transfer of PNR data,

#### HAVE AGREED AS FOLLOWS:

(1) In reliance upon DHS's continued implementation of the aforementioned Undertakings as interpreted in the light of subsequent events, the European Union shall ensure that air carriers operating passenger flights in foreign air transportation to or from the United States of America process PNR data contained in their reservation systems as required by DHS.

(2) Accordingly, DHS will electronically access the PNR data from air carriers' reservation systems located within the territory of the Member States of the European Union until there is a satisfactory system in place allowing for transmission of such data by the air carriers.

(3) DHS shall process PNR data received and treat data subjects concerned by such processing in accordance with applicable US laws and constitutional requirements, without unlawful discrimination, in particular on the basis of nationality and country of residence.

(4) The implementation of this Agreement shall be jointly and regularly reviewed.

(5) In the event that an airline passenger information system is implemented in the European Union or in one or more of its Member States that requires air carriers to provide authorities with access to PNR data for persons whose travel itinerary includes a flight to or from the European Union, DHS shall, in so far as practicable and strictly on the basis of reciprocity, actively promote the cooperation of airlines within its jurisdiction.

(6) For the purpose of applying this Agreement, DHS is deemed to ensure an adequate level of protection for PNR data transferred from the European Union concerning passenger flights in foreign air transportation to or from the United States.

(7) This Agreement shall enter into force



gen i den månad som följer på den dag då parterna utväxlat underrättelser om att de har avslutat sina interna förfaranden i detta syfte. Detta avtal skall tillämpas provisoriskt från och med datum för undertecknande. Varje part får säga upp eller avbryta detta avtal när som helst genom anmälan på diplomatisk väg. Uppsägningen skall få verkan trettio (30) dagar efter dagen för en sådan anmälan till den andra parten. Detta avtal upphör att gälla det datum då ett annat avtal ersätter detta och i vilket fall som helst senast den 31 juli 2007, såvida det inte förlängs genom skriftlig överenskommelse mellan parterna.

Detta avtal innebär varken undantag från eller ändring av lagstiftningen i Förenta staterna eller i Europeiska unionen eller dess medlemsstater. Detta avtal utgör ej heller grund för några fördelar eller rättigheter för några andra privata eller offentliga personer eller enheter.

Detta avtal är upprättat i två exemplar på engelska. Det skall även upprättas på danska, estniska, finska, franska, grekiska, italienska, lettiska, litauiska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska, och parterna skall godkänna dessa språkversioner. När dessa språkversioner godkänts skall de vara lika giltiga.

PÅ FÖRENTA STATERNAS VÄGNAR

Sekreterare

*Michael Chertoff*

Department of Homeland Security

PÅ EUROPEISKA UNIONENS VÄGNAR

on the first day of the month after the date on which the Parties have exchanged notifications indicating that they have completed their internal procedures for this purpose. This Agreement shall apply provisionally as of the date of signature. Either Party may terminate or suspend this Agreement at any time by notification through diplomatic channels. Termination shall take effect thirty (30) days from the date of notification thereof to the other Party. This Agreement shall expire upon the date of application of any superseding agreement and in any event no later than 31 July 2007, unless extended by mutual written agreement.

This Agreement is not intended to derogate from or amend legislation of the United States of America or the European Union or its Member States. This Agreement does not create or confer any right or benefit on any other person or entity, private or public.

This Agreement shall be drawn up in duplicate in the English language. It shall also be drawn up in the Czech, Danish, Dutch, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Slovak, Slovenian, Spanish and Swedish languages, and the Parties shall approve these language versions. Once approved, the versions in these languages shall be equally authentic.

FOR THE UNITED STATES OF AMERICA

Secretary

*Michael Chertoff*

Department of Homeland Security

FOR THE EUROPEAN UNION