

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/2006 rd

Statsrådets skrivelse om förslaget till rådets beslut (avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om användning av passageraruppgifter (PNR))

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 13 juli 2006 statsrådets skrivelse om förslaget till rådets beslut (avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om användning av passageraruppgifter (PNR)) (U 41/2006 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

Dessutom har stora utskottet den 5 september 2006 sänt en kompletterande skrivelse i ärendet, 1. UM 14.07.2006, till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Marcus Laurent, utrikesministeriet
- regeringssekreterare Leena Rantalankila, justitieministeriet.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- statsrådets kansli
- justitieministeriet
- dataombudsmannen.

SKRIVELSEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

I Bakgrund

Lagstiftningen i Förenta staterna har sedan år 2001 krävt att lufttrafikföretag med passagerartrafik till och från Förenta staterna till landets myndigheter skall överlämna personuppgifter om flygpassagerarna (s.k. Passenger name records, nedan PNR-uppgifter). Insamlingen av uppgifterna motiveras med behovet att förebygga terrorism och andra allvarliga brott.

EG och Förenta staterna ingick år 2004 ett avtal om en tidsbegränsad 3,5-årig paketlösning som inbegrep det internationella avtalet och kommissionens till grund för avtalet liggande beslut om adekvat skyddsnivå enligt artikel 25.6 i dataskyddsdirektivet 95/46/EG. Till beslutet har fogats den åtagandeförklaring (undertakings) som Förenta staternas tull- och gränskyddsmyndighet (CBP) avgivit. Genom det internationella avtalet blir lufttrafikföretagen skyldiga att bearbeta PNR-uppgifter om flygpassagerarna på sätt som Förenta staterna angivit och ge Förenta staterna elektronisk tillgång till de

PNR-uppgifter som lagras i deras automatiska system för bokning och kontroll vid avgångar.

2 EG-domstolens dom

Efter att Europaparlamentet väckt talan i frågan upphävde domstolen 30 maj 2006 rådets och kommissionens beslut som möjliggjort överföring av PNR-uppgifter om passagerare till Förenta staterna (målen C-317/04 och 318/04). Domstolen upphävde rådets beslut om ingående av avtalet mellan EG och Förenta staterna och kommissionens beslut om adekvat skydd av PNR-uppgifter. Domstolen ansåg att tillräcklig rättslig grund saknades för besluten. Domstolen konstaterade att kommissionen inte har befogenhet att fatta beslut i frågan om adekvat skydd på grundval av dataskyddsdirektivet, eftersom det rör sig om behandling av uppgifter som gäller allmän säkerhet och statens verksamhet på straffrättsens område, vilket faller utanför direktivets tillämpningsområde. Detta eftersom nämnda verksamheter, som i EU-fördraget hör till II och III pelarens område, i dataskyddsdirektivet har undantagits från dess tillämpningsområde.

Rådets beslut upphävde domstolen eftersom den ansåg att den åberopade artikel 95 EG (bl.a. tillnärmning av bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna i syfte att upprätta den inre marknaden) jämförd med artikel 125 i dataskyddsdirektivet inte kan utgöra grund för gemenskapens behörighet att ingå avtalet. Enligt domstolen gällde avtalet samma fråga som kommissionens beslut om adekvat skyddsnivå som felaktigt antagits med stöd av dataskyddsdirektivet; därför kunde artikel 95 EG inte heller utgöra rättslig grund för att ingå det aktuella avtalet.

Eftersom det på rådets beslut grundade avtalet fortsätter att gälla ännu 90 dagar efter att motparten underrättats om uppsägningen bestämde domstolen att verkningarna av kommissionens beslut om adekvat skydd skall kvarstå ända till den 30 september 2006.

3 Av domen föranledda vidare åtgärder

På grund av domstolens beslut måste det nuvarande avtalet sägas upp före utgången av juni 2006, och förhandlingarna om ett nytt avtal inledas snarast möjligt för att det nya avtalet skall kunna sättas i kraft fr.o.m. den 1 oktober 2006.

Kommissionen utfärdade den 16 juni 2006 ett meddelande om uppsägning av PNR-avtalet (COM(2006) 335 FINAL) och en rekommendation om inledande av förhandlingar med USA för att få till stånd ett nytt avtal.

I kommissionens meddelande föreslås att rådet och kommissionen gemensamt anmäler uppsägningen av avtalet till USA. Enligt meddelandet innehåller EG-fördraget inte några särskilda bestämmelser om uppsägning av avtalet, och det bör därför räcka med att de två institutionerna gemensamt riktar en verbalnot till Förenta staternas myndigheter med underrättelse om uppsägningen. Kommissionen hänvisar till artikel 233 EG enligt vilken den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen.

Kommissionen föreslog i sin rekommendation att rådet bemyndigar ordföranden, biträdd av kommissionen, att förhandla om ett nytt PNR-avtal mellan EU och USA. Kommissionen föreslog att avtalet ska förhandlas fram och slutas med stöd av artikel 24 och 38 i fördraget om Europeiska unionen.

Rådet beslöt den 27 juni 2006 att rådet och kommissionen gemensamt med stöd av artikel 7 i PNR-avtalet sänder en verbalnot till Förenta staterna med underrättelse om att avtalet upphör att gälla den 30 september 2006.

Samtidigt bemyndigade rådet ordförandelandet att biträdd av kommissionen förhandla ett nytt avtal med Förenta staterna. Avtalet ska fr.o.m. den 1 oktober 2006 ersätta det avtal som antogs genom det upphävda beslutet. Eftersom det nya avtalet är tänkt att ersätta det gamla arrangementet som var tidsbegränsat och går ut i slutet av år 2007 måste nya avtalsförhandlingar åter inledas med Förenta staterna år 2007.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anser det viktigt att frågan snabbt löses och flygtrafikföretagens verksamhetsförutsättningar tryggas i den interkontinentala trafiken samtidigt som ett dataskydd på minst nuvarande nivå garanteras. Regeringen anser att lufttrafikföretagen inte kan lämnas i en situation där det råder ett avtalslöst tillstånd.

ken samtidigt som ett dataskydd på minst nuvarande nivå garanteras. Regeringen anser att lufttrafikföretagen inte kan lämnas i en situation där det råder ett avtalslöst tillstånd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**Motivering**

EG-domstolen upphävde den 30 maj 2006 rådets och kommissionens beslut som möjliggjort överföring av PNR-uppgifter om passagerare till Förenta staterna (Passenger name record). Domstolen tog inte ställning till sakinnehållet i beslutet och avtalet utan ansåg att tillräcklig rättslig grund saknades för beslutet. Domstolen konstaterade att kommissionen inte har befogenhet att fatta beslut i frågan om adekvat skydd på grundval av dataskyddsdirektivet, eftersom det rör sig om behandling av uppgifter som gäller allmän säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område, vilket faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Grunden för det system som EG-domstolen upphävde var kommissionens beslut om adekvat skydd på grundval av dataskyddsdirektivet som baserade sig på de åtagandeförklaringar som Förenta staternas tull- och gränsskyddsmyndighet (CBP) avgivit. Kommissionens beslut var bindande för medlemsstaterna och innebar att de inte kunde förbjuda överföring av uppgifter på den grunden att skyddet inte är adekvat, ifall CBP följde sina åtagandeförklaringar.

Det nya PNR-avtalets grund kan inte längre vara kommissionens beslut om adekvat skydd på grundval av dataskyddsdirektivet. Därför ska dataskyddsnivån vid överföringar i fortsättningen bestämmas utifrån ett nytt avtal och nationell lagstiftning.

Utskottet anser att det är viktigt att man i det nya avtalet hänvisar till CBP:s åtagandeförklaringar på ett sådant sätt som garanterar rättssäkerhet och dataskydd på samma nivå som det föregående PNR-avtalet och kommissionens beslut. Målet bör vara att genom avtalet skapa enhetliga förfaranden när PNR-uppgifter överlämnas i EU. Dessutom bör syftet med det nya avtalet vara att garantera att dataskyddsmyndigheterna i medlemsstaterna också i fortsättningen har möjlighet att reagera på överlämnandet av PNR-uppgifter åtminstone i situationer där det är klart att uppgifter insamlas eller annars hanteras olagligt eller att CBP:s åtagandeförklaringar inte iakttas.

nas i EU. Dessutom bör syftet med det nya avtalet vara att garantera att dataskyddsmyndigheterna i medlemsstaterna också i fortsättningen har möjlighet att reagera på överlämnandet av PNR-uppgifter åtminstone i situationer där det är klart att uppgifter insamlas eller annars hanteras olagligt eller att CBP:s åtagandeförklaringar inte iakttas.

Ifall man mot förväntningarna inte får tillstånd ett avtal med Förenta staterna ännu den 1 oktober 2006 är det möjligt att flygtrafikföretagen fortsätter att överlämna uppgifter och att flygtrafiken till Förenta staterna fortsätter. I detta fall är det viktigt att man inom EU finner ett gemensamt förhållningssätt i fråga om överlämnandet av PNR-uppgifter. Flygtrafiken bör tryggas utan störningar också under den tid ett avtal inte är i kraft, men samtidigt bör också ett adekvat dataskydd garanteras.

Det finns ingen reglering på EU-nivå som hindrar överföring av uppgifter i det fall att ett nytt avtal om överföring av PNR-uppgifter mellan EU och USA inte nås. På nationell nivå bestäms rätten till överföring av uppgifter i ett avtalslöst läge enligt nationell lagstiftning, där detaljerna är olika i medlemsstaterna. De flesta medlemsstaterna har hittills följt dataskyddsdirektivets principer också inom andra områden än de som hör till tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet inom första pelaren. Således tillämpas allmänt dataskyddsdirektivets principer också vid överlämnandet av PNR-uppgifter även om det inte med stöd av EG-rätten finns en skyldighet till det. För att lagfästa överföringen av uppgifter är det uppenbart att den nationella lagstiftningen i medlemsstaterna bör ändras eller preciseras eller alternativt bör bilaterala avtal ingås med USA om överföring av uppgifter. I detta fall är faran att det uppstår flera, olika da-

taskyddssystem för överföring av PNR-uppgifter.

I Finland har dataskyddsdirektivet verkställt genom personuppgiftslagen (523/1999) som har ett bredare tillämpningsområde än dataskyddsdirektivet. Personuppgiftslagen tillämpas på all behandling av personuppgifter, också då den sker i lagövervakningssyfte, om inte annat bestäms någon annanstans i lag. Den gällande nationella lagstiftningen i Finland tillåter i ett av-

talslöst tillstånd att PNR-uppgifter överlämnas till myndigheter i USA endast om dataskyddsnivån är adekvat.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet instämmer i regeringens
ståndpunkt.*

Helsingfors den 19 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.