

U 20/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till rådets beslut om att underteckna och ingå avtal (dataskyddsavtal mellan EU och USA)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen överlämnas till riksdagen de förslag till rådets beslut som Europeiska kommissionen framställt den 29 april 2016 gällande undertecknande och ingående av ett avtal mellan Amerikas förenta stater och Europeiska unionen om skydd av personuppgifter som överförs och behandlas för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott, inklusive terrorism, samt den promemoria som utarbetats om förslagen.

Helsingfors den 12 maj 2016

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Konsultativ tjänsteman Leena Rantalankila

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
12.5.2016

EU/2010/0702

AVTAL MELLAN EUROPEISKA UNIONEN OCH AMERIKAS FÖRENTA STATER OM SKYDD AV PERSONUPPGIFTER SOM ÖVERFÖRS OCH BEHANDLAS FÖR ATT FÖREBYGGA, UPPTÄCKA, UTREDA OCH LAGFÖRA BROTT, INKLUSIVE TERRORISM (DATASKYDDSAVTAL MELLAN EU OCH USA): FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM UNDERTECKNANDE OCH INGÅENDE AV AVTALET

1 Förslagets bakgrund och målsättning

Kommissionen lade 29.4.2016 fram förslag till rådets beslut om undertecknande och ingående av ett dataskyddsavtal mellan EU och USA. Avtalstexten och en förklarande promemoria åtföljer förslagen. Kommissionen har som mål att rådet för rättsliga och inrikes frågor 20.5.2016 godkänner undertecknandet av avtalet och att avtalet undertecknas på EU:s och USA:s justitie- och inrikesministrars möte 1—2.6.2016.

Den 3 december 2010 fattade rådet ett beslut om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om skydd av personuppgifter som överförs och behandlas i syfte att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra brott, inklusive terrorism, inom ramen för det polisiära och rättsliga samarbete som ska utföras i straffrättsliga mål (nedan dataskyddsavtalet mellan EU och USA). Avtalsförhandlingarna inleddes i mars 2011.

Avtalet syftar till att säkerställa ett högt integritetsskydd vid överföring av personuppgifter i brottsbekämpande syfte och därmed underlätta samarbetet mellan EU och Förenta staterna när det gäller brottsbekämpning. I och med avtalet stärks ramarna för skyddet av sådana personuppgifter som överförs mellan Förenta staterna och Europeiska unionen eller dess medlemsstater.

Avtalet i sig utgör ingen rättslig grund för överföringar av personuppgifter, för vilka det alltid måste finnas en rättslig grund i unionsrätten, nationell lagstiftning eller ett internationellt avtal. Den rättsliga grunden för överföringar av personuppgifter i brottsbekämpande syfte från Finland till Förenta staterna utgörs till exempel främst av brottsbekämpningsavtalet mellan Finland och Förenta staterna (FördrS 63/2012).

Avtalsförhandlingarna slutfördes den 8 september 2015, då kommissionen och förhandlarna från Förenta staterna paraferade avtalet. Även om avtalstexten paraferades saknades fortfarande förutsättningarna för ett avtal, eftersom Förenta staterna inte garanterade EU-medborgarna effektiva och verkställbara möjligheter till prövning. Den 10 februari 2016 antog den amerikanska kongressen äntligen efter en lång väntan lagen om rättslig prövning, *Judicial Redress Act*, vilken för första gången ger EU-medborgare samma skydd som det skydd amerikanska medborgare åtnjuter under Förenta staternas *Privacy Act* från 1974. Lagen trädde i kraft den 24 februari 2016. De rättigheter som följer av The Judicial Redress Act omfattar medborgarna i vissa länder som utsetts av den amerikanska regeringen. Detta förutsätter emellertid att följande kriterier uppfylls: a) landet [eller den regionala organisationen] i fråga har ett avtal med Förenta staterna om integritetsskydd för information som delas i syfte att förebygga, undersöka, upptäcka eller lagföra brott, b) landet [eller den regionala organisationen] i fråga tillåter överföringar av personuppgifter för kommersiella ändamål mellan sig och Förenta staterna, och c) de principer som landet eller den regionala organisationen tillämpar på

överföring av personuppgifter i kommersiella syften och relaterade åtgärder utgör inget väsentligt hinder för Förenta staternas nationella säkerhetsintressen.

Efter att The Judicial Redress Act trätt i kraft ansåg kommissionen att det inte längre fanns något hinder för avtalet.

Rådet kan fatta beslut om ingående av avtalet först när Europaparlamentet har godkänt att ett avtal ingås.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Avtalet är ett ramavtal, och de skyddsbestämmelser och skyddsåtgärder som fastställs i avtalet kommer att gälla alla datautbyten som sker i samband med det transatlantiska brottsbekämpande samarbetet i straffrättsliga mål. Detta inkluderar överföringar på grundval av nationella lagar, avtal mellan EU och Förenta staterna, avtal mellan medlemsstater och Förenta staterna (såsom fördrag om ömsesidigt rättsligt bistånd) samt särskilda avtal för privata företag som överför personuppgifter i brottsbekämpningssyfte (såsom det s.k. PNR-avtalet om överföring av passageraruppgifter mellan EU och Förenta staterna). Avtalet har en retroaktiv funktion eftersom det kommer att komplettera dataskyddsåtgärderna i befintliga avtal till den del dessa inte garanterar en tillräcklig skyddsnivå.

Enligt texten i artikel 5 i avtalet leder verkställandet av avtalet till att inga tilläggsgarantier om överföring av personuppgifter behövs i fråga om sådana överföringar av personuppgifter som omfattas av avtalet. Det står dock klart att avtalet inte kan åsidosätta de dataskyddsbestämmelser som ingår i EU:s primärrätt.

Avtalet fastställer för vilka ändamål de överförda personuppgifterna får användas och i vilka fall de får överföras vidare. Det innehåller bestämmelser om förvaringstiderna för personuppgifter, behandlingen av känsliga personuppgifter och enskildas individuella rättigheter att få granska sina egna personuppgifter och få sina felaktiga uppgifter rättade samt inskränkningar i dessa rättigheter.

Avtalsutkastet innehåller bestämmelser om administrativ och rättslig prövning. Administrativ prövning är möjlig för alla, rättslig prövning endast för avtalsparternas medborgare.

Avtalet innehåller också bestämmelser om bl.a. uppgiftsbehandlingens offentlighet, övervakningen och tillsynsmyndigheternas samarbete.

Avtalet är i kraft tills vidare och vardera avtalsparten kan säga upp avtalet genom att meddela den andra parten därom.

Avtalet är bindande för de amerikanska myndigheterna endast på federationsnivå. I Förenta staterna är majoriteten av alla brott emellertid brott på federal nivå, och i de flesta fallen förmedlas uppgifterna via de federala myndigheterna. Federala myndigheter kan inte ålägga delstatsmyndigheter skyldigheter, särskilt inte inom det straffrättsliga området. Detta löste man i avtalsförhandlingarna genom att förplikta de federala myndigheterna att förbinda sig till avtalsförpliktelserna även när de överför uppgifter vidare till delstatsnivå.

3 Rättslig grund enligt EU-rätten

Kommissionen föreslår att artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) tillämpas som rättsgrund för beslutet om undertecknande av avtalet och artikel 218 (5) EUF i fråga om förfarandet. Som rättsgrund för beslutet om ingående av avtal föreslår kommissionen artikel 16 EUF och i fråga om förfarandet artikel 218 (6)(a) EUF.

Enligt artikel 16 EUF har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa bestämmelser om skydd för enskilda personer hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsförfarande, samt om den fria rörligheten av sådana uppgifter. Oberoende myndigheter ska kontrollera att dessa bestämmelser följs.

Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet om undertecknande av avtalet i enlighet med artikel 218.5 EUF. Avtalet kräver Europaparlamentets godkännande, eftersom det gäller ett område som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med artikel 218.6 a v EUF.

Statsrådet anser att de föreslagna rättsgrunderna är lämpliga.

Avtalet är inte bindande för Förenade konungariket och Irland och inte heller för Danmark med stöd av protokoll nr 21 och 22 som bifogats till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

4 Förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Avtalet omfattas av EU:s exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3.2 EUF. Av denna anledning tillämpas inte subsidiaritetsprincipen.

De uppgiftsskyddsgarantier som avtalet innehåller behövs för att garantera det skydd av personuppgifter som tryggas genom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och EU-lagstiftningen i samband med att personuppgifter överförs till ett tredje land. Ett mindre bindande instrument skulle inte garantera ett lika effektivt skydd.

5 Förslagets förhållande till förpliktelserna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter och till grundlagen

Enligt artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har *var och en* rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterföljs. I 10 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs att *vars och ens* privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att det är viktigt med tanke på skyddet för personuppgifter att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna och tillåtna användningsändamål, vilket inbegriper uppgifternas tillförlitlighet och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Reglering-

en av dessa faktorer på lagnivå ska dessutom vara omfattande och detaljerad (GrUU 42/2014 rd, s. 2).

I artikel 47.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att *var och en* vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln. Avtalet (19 art.) garanterar endast EU-medborgare rätt till rättslig prövning. Den rätt till rättslig prövning som fastställs i avtalet omfattar således varken icke-EU-medborgare som bor i EU eller personer, vilkas uppgifter behandlas inom EU och överförs till Förenta staterna. Detta kan betraktas som problematiskt i ljuset av artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom artikeln garanterar var och en rätt till effektiva rättsmedel. Enligt 21 § i grundlagen har *var och en* rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Europaparlamentets rättstjänst har i ett uttalande till Europaparlamentets LIBE-utskott 15.2.2016 konstaterat att avtalets 19 artikel ger begränsade möjligheter till rättslig prövning under vissa förutsättningar endast till avtalspartens medborgare. Eftersom avtalet inte ger alla fysiska personer som omfattas av EU-lagstiftningen möjlighet till rättslig prövning skulle detta orsaka en betydande lucka i det skydd för personuppgifter som EU-lagstiftningen garanterar var och en.

EU-domstolen har i den s.k. Schrems-domen (Mål C-362/14) konstaterat följande: ”... En lagstiftning i vilken det inte föreskrivs någon möjlighet för enskilda att använda rättsmedel för att erhålla tillgång till, rätta eller radera uppgifter som rör dem, respekterar inte det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till effektivt domstolsskydd, vilken är stadfäst i artikel 47 i stadgan ... Möjligheten till en effektiv prövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är härvidlag i sig en grundförutsättning för en rättsstat” (punkt 95).

Lagen Judicial Redress Act, som antogs 24.2.2016, kopplar dessutom rättslig prövning till att landet i fråga överlåter personuppgifter till Förenta staterna i kommersiellt syfte. Denna koppling togs in i The Judicial Redress Act först i senaten i samband med att EU och Förenta staterna förhandlade om det s.k. Privacy Shield-arrangemanget, som gäller kommersiell överföring av uppgifter.

6 Förhållande till EU:s och Finlands lagstiftning

Enligt EU:s och Finlands lagstiftning får personuppgifter inte utan lämpliga garantier överföras till sådana länder utanför EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som inte garanterar ett tillräckligt skydd för personuppgifter. Lagstiftningen i Amerikas förenta stater garanterar inte en tillräcklig uppgiftsskyddsnivå, och därför behövs tilläggsgarantier när det gäller överföringen av personuppgifter till Förenta staterna. Målet med avtalet är att garantera en ram för ett tillräckligt personuppgiftsskydd i samband med sådan överföring av personuppgifter som omfattas av avtalet. Vid förhandlingar om nya avtal om sådan överföring av personuppgifter som omfattas av dataskyddsavtalet mellan EU och USA behöver man inte längre separat förhandla om de uppgiftsskyddsgarantier som ingår i dataskyddsavtalet.

Eftersom avtalet utgör en del av EU-rätten blir det bindande också för Finlands del och kräver inget separat ikraftsättande.

7 Konsekvenser för budgeten

För tillfället bedöms avtalet inte få några som helst ekonomiska konsekvenser vare sig för budgeten eller i övrigt hänseende.

8 Ålands behörighet

Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkten i lagen. I de sistnämnda punkterna föreskrivs bl.a. om ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet. Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen hör även straffrätt huvudsakligen till rikets behörighet. Exempelvis har regleringen av förundersökningar av brott traditionellt sett ansetts höra till riket.

Dataskydd har i lagstiftningskontrollen av landskapslagarna med stöd av 18 § 1 och 4 punkten i självstyrelselagen ansetts höra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt nämnda punkter har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärenden som berör landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar samt kommunernas förvaltning.

Med stöd av 18 § 1 och 6 punkten i självstyrelselagen har en landskapslag om Ålands polismyndighet (Ålands polismyndighet: Ålands författningssamling 2000:26 och 2000:34) föreskrivits i landskapet på vars verksamhet dataskyddslagstiftningen för landskapets polismyndighet (landskapslag (ÅFS 1999:50, ändrad 2006/29 och 2007/91) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om personuppgifter) tillämpas.

Med hänvisning till det som sägs ovan förefaller den överenskommelse som förhandlas fram vara ett ärende som hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet och på vilket ska tillämpas självstyrelselagens 9 a kap. om ärenden som gäller Europeiska unionen.

9 Förslagets nationella behandling och behandlingen i EU

För att göra det möjligt för riksdagen att medverka i processen i rätt tid har statsrådet överlämnat riksdagen en utredning över förhandlingarna om dataskyddsavtalet genom en E-skrivelse 35/2016 rd.

Justitieministeriet har berett U-skrivelsen i samarbete med inrikesministeriet. U-skrivelsen har också behandlats i sektionen för rättsliga frågor (EU35) och sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU7) genom skriftligt förfarande 4—9.5.2016.

Riksdagen har i form av E-skrivelsen 56/2008 fått en utredning över det offentliga hörande som Europeiska kommissionen år 2010 genomförde om det kommande avtalet och i vilket Finland deltog. En utredning om förhandlingsmandatet har överlämnats till riksdagen genom E-skrivelsen 9/2010 rd.

Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) diskuterade avtalsutkastet 15.2.2016.

Europeiska datatillsynsmannen gav ett preliminärt utlåtande om avtalsutkastet 12.2.2016 och presenterade detta för Europaparlamentets LIBE-utskott 15.2.2016.

Råden för rättsliga och inrikes frågor behandlade avtalsutkastet och lagen Judicial Redress Act, som har många beröringspunkter med avtalet, på sina möten 19.4.2016 och 4.5.2016.

10 Statsrådets ståndpunkt

EU:s, dess medlemsstaters och Förenta staternas förmåga att reagera effektivt på gemensamma säkerhetshot och säkerhetsutmaningar är i hög grad beroende av utbyte av personuppgifter i det polisiära och rättsliga samarbete som krävs i straffrättsliga mål. Informationsutbytet förutsätter ett tillräckligt effektivt personuppgiftsskydd.

Statsrådet anser det uppnådda förhandlingsresultatet vara en stor framgång för EU. Med dataskyddsramavtalet mellan EU och USA följer, för allra första gången, en harmoniserad och heltäckande uppsättning dataskyddsåtgärder som ska gälla alla transatlantiska utbyten mellan berörda myndigheter i polisiärt och straffrättsligt samarbete (exkl. verkställandet av straff). Avtalet kommer att avsevärt förbättra den nuvarande situationen, som utmärks av fragmenterade, icke-harmoniserade och ofta svaga dataskyddsbestämmelser i ett lapptäcke av multilaterala, bilaterala, nationella och sektoriella instrument. Avtalet ger också, för allra första gången, EU-medborgare rätt till rättslig prövning i Förenta staterna inom avtalets tillämpningsområde.

Statsrådet anser det vara positivt att

- det är fråga om ett ramavtal och de skyddsbestämmelser och skyddsåtgärder som fastställs i avtalet kommer att gälla all överföring av personuppgifter till Förenta staterna som sker i brottsbekämpningssyfte
- avtalet i sig inte utgör någon rättslig grund för överföringar av personuppgifter i brottsbekämpningssyfte
- avtalet har en retroaktiv funktion, eftersom det kommer att komplettera dataskyddsåtgärder i befintliga avtal
- avtalet säkerställer EU-medborgarnas möjligheter till rättslig prövning i USA i sådana fall som rör nekad tillgång till uppgifter, nekad rättelse och olagligt röjande av uppgifter
- bestämmelserna omfattar alla EU:s grundläggande dataskyddsregler när det gäller krav på behandling av personuppgifter (t.ex. uppgifternas kvalitet och integritet, datasäkerhet, ansvar och tillsyn), skyddsåtgärder och begränsningar (t.ex. begränsningar gällande syfte, lagring av uppgifter, vidareöverföring, behandling av känsliga uppgifter), och individuella rättigheter (tillgång, rättelse, administrativ och rättslig prövning)
- avtalets genomförande kommer att vara föremål för regelbundna gemensamma granskningar
- tillämpningen av avtalet kan avbrytas i händelse av avtalsbrott och vardera avtalsparten kan säga upp avtalet när som helst.

Det har dock framförts beaktansvärda misstankar om att avtalet inte är förenligt med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom det inte säkerställer var och en sådan rätt till effektiv rättslig prövning i domstol som avses i artikel 47 i stadgan, utan endast avtalsparternas medborgare. Statsrådet förhåller sig allvarligt till dessa misstankar. Det bör dock noteras att EU och dess medlemsstater redan innan lagen Judicial Redress Act och de rättsmedel som denna medför trädde i kraft har ingått flera avtal med USA som faller inom dataskydds-avtalets tillämpningsområde, och alla dessa har inte heller garanterat effektiva rättsmedel.

U 20/2016 rd

Huruvida dataskyddsavtalet mellan EU och USA är förenligt med stadgan om de grundläggande rättigheterna avgörs i sista hand av EU-domstolen.

Statsrådet anser att det utifrån en helhetsbedömning kan godkänna rådets beslutsförslag om undertecknande och godkännande av avtalet. Det slutliga beslutet om avtalet kan dock fattas först då rådet har fått Europaparlamentets godkännande av avtalet.

Finland har en reservation gällande avtalsutkastet, eftersom landets nationella ståndpunkt ännu inte är klar.