

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

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen en promemoria om förslaget till avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om användning

av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för förebyggande och bekämpning av terrorism och internationell brottslighet, inklusive organiserad brottslighet.

Helsingfors den 6 juli 2006

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

Avdelningschef Irma Ertman

## UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER OM FLYGPASSAGERARE TILL FÖRENTA STATERNA; EG-DOMSTOLENS DOM OCH DÄRAV FÖRANLEDDA VIDARE ÅTGÄRDER

### 1. 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 ligande 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 gränsskyddsmyndighet (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 30.5.2006 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 straffrättens 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 25 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 30.9.2006.

### 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. 1.10.2006.

Kommissionen utfärdade 16.6.2006 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 skall 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 ingåendet av ett nytt PNR-avtal mellan EU och USA. Kommissionen föreslog att avtalet skall förhandlas fram och slutas med stöd av artikel 24 och 38 EU.

Rådet beslöt 27.6.2006 att rådet och kommissionen gemensamt med stöd av artikel 7 i PNR-avtalet till Förenta staterna sänder en verbalnot med underrättelse om att avtalet upphör att gälla 30.9.2006.

Samtidigt bemyndigade rådet ordförandelandet att biträtt av kommissionen förhandla ett nytt avtal med Förenta staterna. Avtalet skall fr.o.m. 1.10.2006 ersätta det avtal som antogs genom det upphävda beslutet. Eftersom det nya avtalet är tänkt att ersätta det gamla arrangemanget som var tidsbegränsat och går ut i slutet av år 2007 måste nya avtalsförhandlingar åter inledas med Förenta staterna år 2007.

#### **4. Det nya avtalets rättsliga grund**

Artikel 24 EU innehåller procedurbestämmelser för det fall att avtal skall ingås med en eller flera stater eller internationella organisationer för att genomföra avdelning V i unionsfördraget (bestämmelser om en gemen-

sam utrikes- och säkerhetspolitik). Rådet får bemyndiga ordförandelandet, vid behov biträtt av kommissionen, att inleda förhandlingar i detta syfte. Sådana avtal skall ingås av rådet efter rekommendation av ordförandelandet. Rådet skall besluta enhälligt när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. Enligt artikel 24.5 EU 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. Artikel 38 EU innehåller en hänvisningsbestämmelse, enligt vilken avtal som avses i artikel 24 får omfatta frågor som omfattas av avdelning VI (bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete).

Rådet beslöt 27.6.2006 med stöd av artikel 24 och 38 EU inleda förhandlingar med Förenta staterna om ett nytt avtal. Den rättsliga grunden tas dock upp på nytt till prövning efter avslutade förhandlingar, när avtalets slutliga innehåll är känt.

#### **5. Den nationella behandlingen av ärendet**

Ärendet har beretts i samverkan mellan utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, kommunikationsministeriet och statsrådets kansli. Ärendet behandlades av EU-ministerutskottet 16.6.2006 och 30.6.2006.

#### **6. Ärendets betydelse för Finland**

Lagstiftningen i Förenta staterna förutsätter att lufttrafikföretag med passagerartrafik till och från Förenta staterna till landets myndigheter skall överlämna personuppgifter om flygpassagerarna. Underlåtelse att överlämna uppgifterna leder till betydande ekonomiska sanktioner mot lufttrafikföretagen, dröjsmål i inreserutinerna och i sista hand till flygförbud till Förenta staterna. Ett avtalslöst tillstånd skulle försvåra flygtrafiken mellan Finland och Förenta staterna.

## 7. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det viktigt att frågan snabbt löses och flygtrafikföretagens verksamhetsförutsättningar tryggas i den inter-

kontinentala trafiken samtidigt som ett data-skydd på minst nuvarande nivå garanteras. Statsrådet anser att lufttrafikföretagen inte kan lämnas i en situation där det råder ett avtalslöst tillstånd.