



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.9.2019
COM(2019) 420 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Japan om overførsel og brug af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) for at forhindre og bekæmpe terrorisme og anden grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter

BEGRUNDELSE

1. FORMÅL

EU bør indlede forhandlinger med Japan med henblik på at undertegne en bilateral aftale, hvori rammerne og betingelserne for luftfartselskabers overførsel til Japan af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) om passagerer, der rejser mellem EU og Japan, fastsættes på en måde, der opfylder EU-rettes krav.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

PNR er et register over de til rejsen krævede oplysninger vedrørende den enkelte passager, som er nødvendige for, at de luftfartselskaber, der foretager reservationer, kan behandle disse. For så vidt angår denne henstilling omfatter PNR-oplysninger oplysninger, der indsamles og lagres i luftfartselskabers automatiske reservations- og afgangskontrolsystemer.

I EU er behandlingen af PNR-oplysninger et væsentligt værktøj i den fælles indsats mod terrorisme og grov kriminalitet og en af byggestenene i sikkerhedsunionen. At identificere og spore mistænkelige rejsemønstre via behandling af PNR-oplysninger for at samle bevismateriale og, såfremt det er relevant, finde gerningsmændene bag grov kriminalitet og deres medskyldige og optrevle kriminelle netværk har vist sig at være afgørende for at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge grov kriminalitet.

Den 27. april 2016 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet ("direktivet om passagerlisteoplysninger")¹. Dette direktiv giver de nationale myndigheder i EU mulighed for at få direkte adgang til vigtige oplysninger fra luftfartsselskaberne under fuld iagttagelse af databeskyttelsesrettighederne. Den giver alle medlemsstater et vigtigt redskab til at forebygge, opdage og efterforske terrorisme og grov kriminalitet, herunder narkotika- og menneskehandel samt seksuel udnyttelse af børn. Medlemsstaternes frist til at gennemføre direktivet om passagerlisteoplysninger i national ret var den 25. maj 2018².

På globalt plan skal FN's medlemsstater i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution 2396, der blev vedtaget den 21. december 2017, med henblik på at fremme ICAO's standarder og anbefalinger "*udvikle evnen til at indsamle, behandle og analysere PNR-oplysninger og til at sikre, at PNR-oplysninger anvendes af og deles med alle deres kompetente nationale myndigheder under fuld overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder*". Resolutionen indeholder også en opfordring til ICAO om at "*samarbejde med FN's medlemsstater om at indføre en standard for indsamling, anvendelse, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger*"³. I marts 2019 oprettede ICAO's Lufttransportkomité en taskforce under Panelet for lettelse med henblik på at overveje forslag til standarder og anbefalinger (SARPs) vedrørende indsamling, anvendelse, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2396 (2017). Taskforcen har mandat til: a) at gennemgå de eksisterende PNR-SARPs, der findes i kapitel 9 i

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

² Se 19. statusrapport om opbygningen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion (COM(2019) 353 final af 24.7.2019), hvori der gøres status over gennemførelsen af direktivet om passagerlisteoplysninger.

³ Sikkerhedsrådets resolution 2396 (2017) om trusler mod international fred og sikkerhed som følge af hjemvendte fremmedkrigere.

Chicagokonventionens bilag 9, b) at afgøre, om de skal suppleres med yderligere SARPs og/eller vejledende materiale under hensyntagen til Sikkerhedsrådets beslutning og overvejelser og c) om nødvendigt at udarbejde nye bestemmelser (standarder, anbefalet praksis og/eller vejledningsmateriale) vedrørende indsamling, anvendelse, behandling og beskyttelse af PNR-oplysninger.

Overførsel af relevante personoplysninger fra EU til et tredjeland må kun finde sted i overensstemmelse med bestemmelserne om internationale overførsler, der er fastsat i kapitel V i forordning (EU) 2016/679 ("databeskyttelsesforordningen")⁴.

Der er i øjeblikket to gældende internationale aftaler mellem EU og tredjelande (nemlig Australien⁵ og USA⁶) om behandling og overførsel af PNR-oplysninger. Den 26. juli 2017 afgav EU-Domstolen udtalelse om den påtænkte aftale mellem EU og Canada, som var blevet undertegnet den 25. juni 2014⁷. Domstolen afgjorde, at aftalen ikke kunne indgås i den tiltænkte form, fordi nogle af aftalens bestemmelser var uforenelige med de grundlæggende rettigheder til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger, som anerkendes af EU. Navnlig fastsatte Domstolen yderligere retlige krav med hensyn til det tilsyn, der skal foretages af en uafhængig myndighed, følsomme oplysninger, den automatiske behandling af PNR-oplysninger, formålene med behandlingen af PNR-oplysninger samt opbevaring, brug, videregivelse og yderligere overførsel af PNR-oplysninger. I forlængelse af den bemyndigelse, som Rådet gav Europa-Kommissionen i december 2017, blev der indledt nye PNR-forhandlinger med Canada i juni 2018. På det 17. topmøde mellem EU og Canada i Montreal den 17.-18. juli 2019 udtrykte EU og Canada glæde over afslutningen af disse forhandlinger. Mens Canada gjorde opmærksom på sit krav om en juridisk gennemgang, forpligtede parterne sig til, afhængigt af resultatet af denne gennemgang, at færdiggøre aftalen snarest muligt, idet de anerkender, at aftalen spiller en vigtig rolle i forbedringen af sikkerheden, samtidig med at den sikrer privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger.

3. FORSLAGETS FORMÅL

Japan er en af Den Europæiske Unions nære og strategiske partnere i kampen mod terrorisme og andre former for grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter. I De Forenede Nationer, G20, G7 og andre multilaterale fora arbejder Den Europæiske Union og Japan tæt sammen om at forbedre de internationale rammer for sikkerhed og sikkerheden for deres borgere.

I den strategiske partnerskabsaftale mellem EU og Japan, som blev undertegnet i juli 2018, understreges det, at "parterne bestræber sig på i det omfang, det er foreneligt med deres respektive love og administrative bestemmelser, at benytte sig af tilgængelige værktøjer som passagerlisteoplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og anden alvorlig kriminalitet og samtidig respektere retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger." En PNR-aftale mellem EU og Japan vil bidrage til at styrke det foreslåede partnerskab om bæredygtig konnektivitet og kvalitetsinfrastruktur mellem Den Europæiske Union og Japan, navnlig ved at øge luftfartssikkerheden.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

⁵ EUT L 186 af 14.7.2012, s. 4.

⁶ EUT L 215 af 11.8.2012, s. 5.

⁷ Domstolens udtalelse 1/15 (Store Afdeling) af 26. juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

Den 23. Januar 2019 vedtog Europa-Kommissionen en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i forbindelse med erhvervsdrivendes overførsel af personoplysninger fra EU til Japan⁸. I denne sammenhæng vurderede Europa-Kommissionen de betingelser og garantier, der gælder for japanske offentlige myndigheders, herunder retshåndhævende myndigheders, adgang til data, som de pågældende erhvervsdrivende er i besiddelse af.

Japan har over for Europa-Kommissionen tydeligt tilkendegivet, at man er interesseret i at indlede forhandlinger om en PNR-aftale med Den Europæiske Union. Navnlig har Japan for nylig givet udtryk for et presserende behov for at indhente PNR-oplysninger fra EU-luftfartsselskaber med henblik på at imødegå den forventede vækst i sikkerhedsrisici i forbindelse med værtskabet for De Olympiske Lege i 2020.

Ifølge japansk lovgivning (toldloven og loven om immigrationskontrol og tildeling af flygtningestatus) skal luftfartsselskaber overføre passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til Japans toldmyndigheder og immigrationsmyndigheder. Denne lovgivning har til formål at øge Japans sikkerhed ved at gøre det muligt at indhente PNR-oplysninger forud for en passagers ankomst eller afgang, og den øger derfor betydeligt muligheden for at foretage en effektiv forudgående risikovurdering af passagerer.

Luftfartsselskaber og deres sammenslutninger har ved flere lejligheder anmodet Europa-Kommissionen om at sikre retssikkerheden for luftfartsselskaber, der flyver til og fra EU og Japan, i betragtning af at de er forpligtede til at stille PNR-oplysninger til rådighed for Japan, i det omfang de indsamles og lagres i deres automatiske reservations- og afgangskontrolsystemer.

Der er brug for en løsning, som på EU-plan kan danne retsgrundlag for overførslen af PNR-oplysninger fra EU til Japan som en anerkendelse af nødvendigheden af at anvende PNR-oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter. Samtidig skal en fremtidig aftale give de fornødne databeskyttelsesgarantier, herunder en ordning for uafhængigt tilsyn, jf. artikel 46, stk. 2, litra a), i den generelle forordning om databeskyttelse. En fremtidig aftale bør overholde de grundlæggende rettigheder og de principper, der er anerkendt i Unionens charter om grundlæggende rettigheder, særlig retten til respekt for privatliv og familieliv, jf. chartrets artikel 7, retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. chartrets artikel 8, og retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, jf. chartrets artikel 47.

Overførslen af PNR-oplysninger til Japan vil være et middel til at fremme det internationale retshåndhævelsessamarbejde med Den Europæiske Union, herunder ved at Japan stiller analytiske oplysninger fra PNR-oplysninger til rådighed for medlemsstaternes kompetente myndigheder, Europol og/eller Eurojust inden for rammerne af deres respektive mandater.

4. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Denne henstilling om at indlede forhandlinger med Japan om en PNR-aftale tager hensyn til de gældende EU-retlige rammer for databeskyttelse og passagerlisteoplysninger, nærmere

⁸ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/419 af 23. januar 2019 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 vedrørende Japans tilstrækkelige beskyttelse af personoplysninger i henhold til loven om beskyttelse af personlige oplysninger (meddelt under nummer C(2019) 304) (EUT L 76 af 19.3.2019, s. 1).

bestemt forordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680⁹ og direktiv (EU) 2016/681, samt traktaten og chartret om grundlæggende rettigheder som fortolket i Domstolens relevante retspraksis, navnlig Domstolens udtalelse 1/15.

Henstillingen tager også hensyn til den bemyndigelse, som Rådet i december 2017 gav Europa-Kommissionen til at indlede forhandlinger om en aftale mellem EU og Canada om overførsel og brug af passagerlisteoplysninger.

Denne henstilling opfylder de retlige krav, der er fastsat ved Domstolens udtalelse 1/15. Den bygger på artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I overensstemmelse med artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde udpeges Europa-Kommissionen som Unionens forhandler.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIF (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89).

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Japan om overførsel og brug af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) for at forhindre og bekæmpe terrorisme og anden grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Der bør indledes forhandlinger med henblik på indgåelse af en aftale mellem Unionen og Japan om overførsel og brug af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) for at forhindre og bekæmpe terrorisme og anden grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter.
- (2) Aftalen bør overholde de grundlæggende rettigheder og de principper, der er anerkendt i Unionens charter om grundlæggende rettigheder, særlig retten til respekt for privatliv og familieliv, jf. chartrets artikel 7, retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. chartrets artikel 8, og retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, jf. chartrets artikel 47. Aftalen bør anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Europa-Kommissionen bemyndiges til på Unionens vegne at indlede forhandlinger om en aftale mellem Unionen og Japan om overførsel og brug af passagerliste (PNR)-oplysninger for at forhindre og bekæmpe terrorisme og anden grov kriminalitet af grænseoverskridende karakter.

Artikel 2

Forhandlingsdirektiverne er anført i bilaget.

Artikel 3

Forhandlingerne føres i samråd med et særligt udvalg, som Rådet nedsætter.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Europa-Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand