

Bryssel den 27.9.2019
COM(2019) 420 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Japan om överföring och användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förhindra och bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet

MOTIVERING

1. SYFTE

EU bör inleda förhandlingar med Japan om ingående av bilateralt avtal i vilket regler och villkor för lufttrafikföretags överföring till Japan av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) om passagerare som flyger mellan EU och Japan fastställs på ett sätt som överensstämmer med EU-rättens krav.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

PNR-uppgifter är upplysningar om enskilda passagerares resa som krävs för att lufttrafikföretag ska kunna behandla bokningar. I denna rekommendation omfattar PNR-uppgifter de uppgifter som samlas in och ingår i lufttrafikföretagets automatiserade boknings- och avgångskontrollsystem.

Inom EU är behandlingen av PNR-uppgifter ett viktigt verktyg i det gemensamma arbetet mot terrorism och grov brottslighet, och en av byggstenarna i säkerhetsunionen. Det har visat sig vara avgörande för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och andra grova brott att man kan upptäcka och spåra misstänkta resmönster genom att behandla PNR-uppgifter för att samla in bevis och i relevanta fall upptäcka personer som gjort sig skyldiga till grova brott och deras medhjälpare samt krossa kriminella nätverk.

Den 27 april 2016 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/681 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet¹. Direktivet innebär att nationella myndigheter kan få direkt tillgång till viktig information hos flygbolagen, med full respekt för rätten till dataskydd. Det ger alla medlemsstater ett viktigt verktyg för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och grova brott, inklusive narkotikasmuggling och människohandel samt sexuellt utnyttjande av barn. Medlemsstaternas frist för att införliva PNR-direktivet i sin nationella lagstiftning var den 25 maj 2018².

På global nivå innebär FN:s säkerhetsråds resolution 2396, som antogs den 21 december 2017, att FN:s medlemsstater är skyldiga att utveckla den kapacitet som krävs för att samla in, bearbeta och analysera passageraruppgifter (PNR-uppgifter), i syfte att främja Icaos standarder och rekommenderade praxis, samt säkerställa att PNR-uppgifter används av och delas med alla behöriga nationella myndigheter, med full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I resolutionen uppmanas Icao också att samarbeta med medlemsstaterna för att fastställa en standard för insamling, användning, behandling och skydd av PNR-uppgifter³. I mars 2019 inrättade Icaos luftfartskommitté (ATC) en arbetsgrupp för förenklade förfaranden för att behandla förslag till standarder och rekommenderad praxis om insamling, användning, behandling och skydd av PNR-uppgifter i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 2396 (2017). Arbetsgruppen har i uppdrag att a) se över de befintliga standarder och den rekommenderade praxis om PNR-uppgifter som fastställs i kapitel 9 i bilaga 9 till Chicagokonventionen, b) avgöra om dessa behöver

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132).

² Se den nittonde rapporten om framstegen mot en effektiv och verklig säkerhetsunion (COM (2019) 353 final, 24.7.2019) avseende genomförandet av PNR-direktivet.

³ Säkerhetsrådets resolution 2396 (2017) om hot mot den internationella freden och säkerheten som orsakats av återvändande utländska terroriststridande.

kompletteras med ytterligare standarder och rekommenderad praxis eller riktlinjer, med beaktande av säkerhetsrådets beslut och överväganden, och c) vid behov utarbeta nya bestämmelser (standarder, rekommenderad praxis eller vägledande material) om insamling, användning, behandling och skydd av PNR-uppgifter.

Överföring av relevanta personuppgifter från EU till ett tredjeland får endast ske i enlighet med bestämmelserna om internationella överföringar i kapitel V i förordning (EU) 2016/679 (nedan kallad *den allmänna dataskyddsförordningen*)⁴.

För närvarande finns det två gällande internationella avtal mellan EU och tredjeländer (Australien⁵ och Förenta staterna⁶) om behandling och överföring av PNR-uppgifter. Den 26 juli 2017 antog Europeiska unionens domstol ett yttrande om det planerade avtalet mellan EU och Kanada, som undertecknades den 25 juni 2014⁷. Domstolen fann att avtalet inte kunde ingås i sin planerade form eftersom vissa av bestämmelserna var oförenliga med den av EU erkända grundläggande rätten till privatliv och skydd av personuppgifter. Domstolen fastställde i synnerhet ytterligare rättsliga krav om tillsyn som ska utövas av en oberoende myndighet, om känsliga uppgifter, automatisk behandling av PNR-uppgifter, de ändamål PNR-uppgifter för vilka får behandlas samt om lagring, användning, utlämnande och vidare överföring av PNR-uppgifter. Efter rådets bemyndigande av Europeiska kommissionen i december 2017 inleddes nya PNR-förhandlingar med Kanada i juni 2018. Vid det 17:e toppmötet mellan EU och Kanada i Montreal den 17–18 juli 2019 välkomnade EU och Kanada att de hade slutfört dessa förhandlingar. Kanada noterade sitt krav på rättslig prövning, men parterna åtog sig, med förbehåll för prövningen, att slutföra avtalet så snart som möjligt, och erkände att detta avtal spelar en avgörande roll för att öka säkerheten och samtidigt säkerställa integritet och skydd av personuppgifter.

3. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Japan är en nära och strategisk partner till Europeiska unionen i kampen mot terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet. Europeiska unionen och Japan arbetar nära tillsammans för att förbättra globala säkerhetsstrukturer och stärka säkerheten för sina medborgare inom FN, G20-gruppen, G7-gruppen och andra multilaterala forum.

Det strategiska partnerskapsavtalet mellan EU och Japan som undertecknades i juli 2018 stärker det allmänna samarbetet och slår fast att "[p]arterna ska sträva efter att, i den utsträckning det är förenligt med deras respektive lagar och andra författningar, använda tillgängliga verktyg såsom passageraruppgifter för att förhindra och bekämpa terroristdåd och grova brott, samtidigt som rätten till privatliv och skyddet av personuppgifter respekteras". Ett avtal mellan EU och Japan om PNR-uppgifter skulle bidra till att stärka det planerade partnerskapet om hållbar konnektivitet och infrastruktur av hög kvalitet mellan Europeiska unionen och Japan, särskilt genom att förbättra säkerheten inom luftfart.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

⁵ EUT L 186, 14.7.2012, s. -16.

⁶ EUT L 215, 11.8.2012, s. 5.

⁷ Domstolens yttrande 1/15 (stora avdelningen) av den 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

Den 23 januari 2019 antog Europeiska kommissionen ett beslut om adekvat skyddsnivå när det gäller överföringen av personuppgifter från EU till Japan mellan kommersiella aktörer⁸. I samband med detta bedömde Europeiska kommissionen även de villkor och skyddsåtgärder enligt vilka japanska myndigheter, inbegripet brottsbekämpande myndigheter, kan få tillgång till uppgifter som innehåller av dessa aktörer.

Japan har tydligt uttryckt sitt intresse av att inleda förhandlingar med Europeiska kommissionen i syfte att ingå ett PNR-avtal med Europeiska unionen. Mer nyligen har Japan i synnerhet uttryckt ett brådskande behov av att få PNR-uppgifter från lufttrafikföretag från EU inför de olympiska spelen 2020 för att kunna hantera de skärpta säkerhetsrisker som förväntas.

Enligt Japans lagstiftning (tullagen och lagen om invandringskontroll och erkännande av flyktingar) måste flygbolag lämna passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till den japanska tullbyrån och invandringsbyrån. Syftet med denna lagstiftning är att stärka säkerheten i Japan genom att PNR-uppgifter inhämtas innan en passagerare anländer eller avreser och förbättrar på så sätt väsentligt möjligheterna att på förhand göra effektiva och ändamålsenliga reseriskbedömningar av passagerare.

Lufttrafikföretag och deras sammanslutningar har också vid flera tillfällen bett Europeiska kommissionen att säkerställa rättssäkerhet för lufttrafikföretag som flyger mellan EU och Japan, eftersom de är skyldiga att lämna de PNR-uppgifter som samlas in och registreras i deras automatiserade boknings- och avgångskontrollsystem till Japan.

Det krävs en lösning som fastställer en rättslig grund på EU-nivå för överföringen av PNR-uppgifter från EU till Japan med tanke på att PNR-uppgifter behövs i kampen mot terrorism och andra former av grov gränsöverskridande brottslighet. Ett framtida avtal bör samtidigt innehålla lämpliga garantier för dataskydd i den mening som avses i artikel 46.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen, bl.a. i form av ett system med oberoende tillsyn. Ett framtida avtal bör respektera de grundläggande rättigheterna och följa de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till privatliv och familjeliv i artikel 7 i stadgan, rätten till skydd av personuppgifter i artikel 8 i stadgan och rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol som fastställs i artikel 47 i stadgan.

Överföringen av PNR-uppgifter till Japan skulle ytterligare främja det internationella samarbetet inom brottsbekämpning med Europeiska unionen, bl.a. genom att Japan skulle lämna analysinformation som ingår i PNR-uppgifterna till medlemsstaternas behöriga myndigheter och till Europol och/eller Eurojust inom deras respektive mandat.

4. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

Denna rekommendation om inledande av förhandlingar med Japan om ett PNR-avtal tar hänsyn till EU:s tillämpliga regelverk om dataskydd och PNR-uppgifter, dvs. förordning (EU) 2016/679, direktiv (EU) 2016/680⁹ och direktiv (EU) 2016/681, samt fördraget och stadgan

⁸ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/419 av den 23 januari 2019 enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om Japans adekvata skyddsnivå för personuppgifter enligt lagen om skydd av personuppgifter (delgivet med nr K(2019) 304) (EUT L 76, 19.3.2019, s. 1).

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet

om de grundläggande rättigheterna, såsom de tolkas i Europeiska unionens domstols relevanta rättspraxis, särskilt domstolens yttrande 1/15.

Rekommendationen tar även hänsyn till det bemyndigande som rådet gav Europeiska kommissionen i december 2017 att inleda förhandlingar om ett avtal mellan EU och Kanada om överföring och användning av PNR-uppgifter.

Denna rekommendation överensstämmer med de rättsliga krav som fastställs i domstolens yttrande 1/15. Den baseras på artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I enlighet med artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska kommissionen utses till unionens förhandlare.

av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Japan om överföring och användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förhindra och bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 218.3 och 218.4,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och
av följande skäl:

- (1) Förhandlingar bör inledas i syfte att ingå ett avtal mellan Europeiska unionen och Japan om överföring och användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förhindra och bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet.
- (2) Avtalet bör utformas med respekt för grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till privatliv och familjeliv i artikel 7 i stadgan, rätten till skydd av personuppgifter i artikel 8 i stadgan och rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol i artikel 47 i stadgan. Avtalet bör tillämpas i enlighet med dessa rättigheter och principer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionen bemyndigas härmed att på unionens vägnar förhandla om ett avtal mellan Europeiska unionen och Japan om överföring och användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förhindra och bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet.

Artikel 2

Förhandlingsdirektiven fastställs i bilagan.

Artikel 3

Förhandlingarna ska föras i samråd med en särskild kommitté som utses av rådet.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Europeiska kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande