



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 22. juni 2006
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2006-768/21-0014
Dok.: LVM40184

Bidrag til samlenotat for rådsmødet (miljø) den 27. juni 2006.

Vedrørende: Forslag om opsigelse af aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til det amerikanske Bureau of Customs and Border Protection samt forslag om bemyndigelse af Formandskabet til at indlede forhandlinger med USA om en ny aftale (COM (2006) 335 endelig og SEC (2006) 812)

Nyt notat

Resumé

Det ene forslag lægger op til, at Rådet og Kommissionen opsiger aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til det amerikanske Bureau of Customs and Border Protection. Ved det andet forslag bemyndiges Formandskabet til med bistand fra Kommissionen at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om benyttelse af PNR-oplysninger. Det forventes, at forslagene vil blive forelagt på rådsmødet (miljø) den 27. juni 2006 med henblik på vedtagelse. Forslagene vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslagene vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes desuden, at forslagene ikke vil have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene. Fra dansk side kan man tilslutte sig forslagene.

1. Baggrund

1.1. Den amerikanske lov Aviation and Transportation Security Act (ATSA) af 19. november 2001 fastsætter, at luftfartselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, på anmodning skal stille passageroplysninger til rådighed for de amerikanske told- og grænsekontrolmyndigheder (Bureau of Customs and Border Protection (CBP)).

Inden for lufttransport er passagerlisten ”Passenger Name Record” (PNR) en liste over hver passagers rejseforhold, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af det luftfartsselskab, der foretager reservationen, og af medvirkende luftfartsselskaber. Som eksempel kan nævnes de oplysninger om navn, adresse samt kontonummer, som passagerer oplyser til luftfartsselskabet i forbindelse med bestilling af en flybillet.

Siden 5. februar 2003 har CBP krævet, at alle luftfartsselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, skal give CBP elektronisk adgang til PNR i det omfang, sådanne oplysninger foreligger og er lagret i luftfartsselskabets automatiske reservationssystem.

Kommissionen meddelte allerede i juni 2002 de amerikanske myndigheder, at de nævnte bestemmelser i amerikansk lovgivning kunne komme i konflikt med Fællesskabets og medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af personoplysninger og med visse af bestemmelserne i Rådets forordning om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer.

Kommissionen indledte forhandlinger med USA, og som resultat af disse forhandlinger blev der udarbejdet et dokument indholdende forpligtelser (”undertakings”) for CBP. De pågældende forpligtelser skulle bane vej for vedtagelsen af en kommissionsbeslutning om konstatering af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i henhold til artikel 25, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (persondatadirektivet).

Den 1. marts 2004 forelagde Kommissionen i henhold til persondatadirektivets artikel 25, stk. 6, Europa-Parlamentet udkast til beslutning om tilstrækkelig beskyttelse ledsaget af udkastet til CBP’s forpligtelseserklæring.

Kommissionen forhandlede sideløbende med USA om indgåelse af en aftale om behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Et forslag til aftale med USA blev sendt til Rådet til godkendelse. Kommissionen sendte endvidere den 17. marts 2004 forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale med USA til høring hos Parlamentet.

Parlamentet vedtog den 31. marts 2004 en beslutning, hvori der tages en række retlige forbehold over for det forelagte forslag. Parlamentet fandt især, at udkastet til beslutning om tilstrækkelig

beskyttelse overskred de gennemførelsesbeføjelser, som persondatadirektivets artikel 25 tillægger Kommissionen. Parlamentet opfordrede til, at der blev indgået en passende international aftale, der respekterede de grundlæggende rettigheder på et antal punkter, som var detaljeret beskrevet i beslutningen, og anmodede Kommissionen om at forelægge Parlamentet et nyt beslutningsudkast. Parlamentet forbeholdt sig endvidere ret til at henvende sig til EF-Domstolen for at få fastslået, om den påtænkte internationale aftale var lovlig, og navnlig om den var i overensstemmelse med retten til respekt for privatlivet.

Den 14. maj 2004 vedtog Kommissionen beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse i overensstemmelse med artikel 25, stk. 6, i persondatadirektivet.

Rådet vedtog den 17. maj 2004 med hjemmel i TEF artikel 95 en afgørelse om bemyndigelse af Rådets Formandskab til at underskrive aftalen med USA om behandling og overførelse af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen blev underskrevet den 28. maj 2004 og trådte i kraft samme dag.

1.2. Parlamentet anlagde efterfølgende annullationssøgsmål mod både Kommissionens og Rådets afgørelser. Til støtte for sin annullationspåstand vedrørende Kommissionens beslutning anførte Parlamentet bl.a., at beslutningen ikke var forenelig med persondatadirektivet. I forhold til Rådsafgørelsen gav Parlamentet bl.a. udtryk for, at TEF artikel 95 ikke udgjorde den korrekte hjemmel for afgørelsen.

EF-domstolen annullerede den 30. maj 2006 Kommissionens beslutning af 14. maj 2004 om tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger med den begrundelse, at beslutningen ikke er omfattet af persondatadirektivets anvendelsesområde. Domstolen henviste herved bl.a. til, at beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse vedrører behandling af personoplysninger, der vedrører den offentlige sikkerhed og statens aktiviteter på det strafferetlige område, som er omfattet af persondatadirektivets artikel 3, stk. 2, første led. Efter bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, første led, gælder direktivet ikke for behandling af personoplysninger, som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed og statens aktiviteter på det strafferetlige område.

EF-domstolen annullerede ligeledes Rådets afgørelse af 17. maj 2004 om indgåelse af en aftale mellem Fællesskabet og USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Domstolen anførte som begrundelse herfor, at TEF artikel 95, sammenholdt med persondatadirektivets artikel 25, ikke giver Fællesskabet kompetence til at indgå den pågældende aftale. Dette skyldes, at aftalen vedrører samme videregivelse af oplysninger, som er omhandlet i beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse og dermed behandling af oplysninger, der

er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Rådets afgørelse kunne som følge heraf ikke gyldigt vedtages med hjemmel i TEF artikel 95.

Om dommens tidsmæssige virkninger anførte Domstolen, at det af pkt. 7 i aftalen mellem Fællesskabet og USA fremgår, at hver af parterne kan opsige aftalen til enhver tid, og at opsigelsen i så fald får virkning 90 dage efter notifikationen af opsigelsen til den anden part. Henset til dels den omstændighed, at Fællesskabet ikke kan påberåbe sig forhold i sin egen retsorden som begrundelse for at misligholde en aftale, der er gældende i en periode på 90 dage fra dens opsigelse, dels den snævre forbindelse, der er mellem den pågældende aftale og beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse, fandt Domstolen det rimeligt af bl.a. retssikkerhedsmæssige grunde at opretholde virkningen af beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse i samme periode. Desuden fandt Domstolen, at der måtte indrømmes en sådan frist, at de foranstaltninger, som opfyldelsen af dommen kræver, kan vedtages. Virkningen af beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse blev derfor af Domstolen opretholdt indtil den 30. september 2006, dog ikke længere end til datoen for aftalens ophør.

I henhold til TEF artikel 233 har den eller de institutioner, fra hvilken en annulleret retsakt stammer, pligt til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til dommens opfyldelse.

2. Indhold

Med det ene forslag lægger Kommissionen op til, at Rådet og Kommissionen skriftligt overfor USA opsiger aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen opsiges i givet fald i henhold til dennes artikel 7 med virkning fra den 30. september 2006.

Efter det andet forslag bemyndiges Formandskabet til med bistand fra Kommissionen at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om benyttelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og forbrydelser af tværnational karakter, herunder organiseret kriminalitet.

Af det udkast til forhandlingsretningslinier, som Rådet skal vedtage, fremgår bl.a., at aftalen skal forhandles og indgås i henhold til TEU artikel 24 og 38. Aftalen vil med virkning fra den 1. oktober 2006 skulle erstatte den gældende aftale med USA.

Det fremgår endvidere af udkastet til forhandlingsretningslinier, at indholdet af aftalen skal være det samme som den tidligere aftale, forstået på den måde, at den nye aftale skal sikre samme retssikkerhed og beskyttelse af de berørte personer, som den tidligere aftale. Baggrunden herfor er et ønske om at sikre kontinuitet, retssikkerhed for økonomiske operatører og respekt for grundlæggende frihedsrettigheder. Den nye aftale med USA skal på denne baggrund henvise til

den forpligtelseserklæring, som CBP indgik i tilknytning til den tidligere aftale. Med hensyn til politi- og retssamarbejdet fremgår det af udkastet til retningslinier, at særligt muligheden for, at CBP kan overføre PNR-data til politi- og retsmyndigheder i medlemsstaterne, skal sikres.

Endelig er det i udkastet til forhandlingsretningslinier anført, at aftalen for at sikre kontinuitet og retssikkerhed skal tilvejebringe et gyldigt grundlag for luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP.

3. Gældende dansk ret

Luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til CBP er omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven). Dette indebærer bl.a., at persondatalovens materielle behandlingsbetingelserne i §§ 6 – 8 skal være opfyldt. Da der vil være tale om overførsel af personoplysninger til et tredjeland, skal overførelsen endvidere ligge inden for rammerne af den særlige bestemmelse i lovens § 27. Bestemmelsen i § 27 fastsætter, at der som udgangspunkt kun kan ske overførsel af personoplysninger til et tredjeland, såfremt dette land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslagene vurderes i den nuværende udformning ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslagene vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslagene har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Forslagene vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

De to forslag bliver præsenteret på et møde i Coreper den 22. juni 2006, og forslagene har således endnu ikke været genstand for en formel drøftelse blandt medlemsstaterne. Der ses endvidere ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man tilslutte sig de to forslag.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har ikke været drøftet i specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslagene har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalget.