



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato 28. september 2006
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-3061/1-0023
Dok.: CDH41775

Supplerende samlenotat vedrørende de sager der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 5.-6. oktober 2006.

Side:

2-9

Dagsordenspunkt 24

Udkast til Rådets afgørelse om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til USA's Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection

Dagsordenspunkt 24; Udkast til Rådets afgørelse om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til USA's Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection

Nyt notat

Resumé

Det forventes, at et forslag til rådsafgørelse om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af en ny aftale mellem Den Europæiske Union og USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. oktober 2006 med henblik på vedtagelse. Der foreligger endnu ikke en endelig aftaletekst. Det forventes, at det endelige udkast til aftale med USA grundlæggende vil svare til den tidligere aftale. Det forventede forslag vurderes ikke at ville være i strid med nærhedsprincippet, og det forventes heller ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes desuden, at det forventede forslag ikke vil have statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side vil man tilslutte sig det forventede forslag.

1. Baggrund

1.1. Den amerikanske lov Aviation and Transportation Security Act (ATSA) af 19. november 2001 fastsætter, at luftfartsselskaber, 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 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 herefter 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 overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen blev underskrevet den 28. maj 2004 og trådte i kraft samme dag.

1.2. Parlamentet anlagde efterfølgende annulationssøgsmål mod både Kommissionens og Rådets afgørelser. Til støtte for sin annulationspåstand 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 opsigte 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.

1.3. På baggrund af EF-domstolens dom af 30. maj 2006 fremlagde Kommissionen i juni 2006 et forslag om opsigelse af aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen skulle ifølge forslaget opsiges i henhold til dennes artikel 7 med virkning fra den 30. september 2006.

Kommissionen fremlagde endvidere et forslag om at bemyndige 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.

På rådsmødet (miljø) den 27. juni 2006 blev der opnået enighed om de to nævnte forslag.

Af de forhandlingsretningslinier, som Rådet vedtog, 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 forhandlingsretningslinierne, 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. Herudover fremgår det af retningslinierne, at særligt muligheden for, at CBP kan overføre PNR-data til politi- og retsmyndigheder i medlemsstaterne, skal sikres.

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

2. Indhold

På baggrund af Rådets afgørelse af 27. juni 2006 har Formandskabet ført forhandlinger med USA om indgåelse af en ny aftale om behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP.

Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. oktober 2006 vil blive behandlet et forslag til rådsafgørelse om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af en ny aftale med USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP.

Der foreligger endnu ikke en endelig aftaletekst. Det forventes imidlertid, at der den 29. september 2006 i forlængelse af forhandlingsmødet med USA den 28.- 29. september 2006 vil blive udsendt et endeligt udkast til aftaletekst.

Om det forventelige indhold af den endelige aftaletekst kan på baggrund af det senest modtagne aftaleudkast oplyses følgende:

Det må forventes, at det endelige udkast til aftale med USA grundlæggende vil svare til den tidligere aftale.

Den nye aftale må således forventes at føre til, at CBP fortsat vil have adgang til PNR-oplysninger fra databaser på Unionens område, og at luftfartsselskaber og edb-reservationssystemer, der benyttes ved flyrejser, vil skulle behandle PNR-oplysninger som ønsket af CBP.

Det må endvidere forventes, at CBP efter aftalen alene vil have adgang til at trække PNR-oplysninger, hvis det er i overensstemmelse med den forpligtelseserklæring, som også er knyttet til den tidligere aftale, og at det på grundlag af aftalen vil kunne lægges til grund, at CBP sikrer et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau i forhold til PNR-oplysningerne.

Herudover må det forventes, at aftalen – ligesom den tidligere aftale – vil indebære, at CBP's adgang til at trække PNR-oplysninger skal være begrænset til den tid, det tager at indføre et system, hvorefter PNR-oplysninger kan sendes direkte til USA. Det vil sige, at CBP forventes alene at få umiddelbar adgang til PNR-oplysninger (pull-system), indtil der er indført et system, der gør det teknisk muligt for europæiske luftfartsselskaber at overføre de relevante PNR-oplysninger til CBP (push-system).

Endelig kan det nævnes, at det forventes, at aftalen – som den tidligere aftale – vil udløbe den 30. november 2007, medmindre den forlænges ved gensidig skriftlig overenskomst.

Det bemærkes, at baggrunden for, at der – i modsætning til en endelig indgåelse af aftalen – alene vil være tale om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af den pågældende aftale, er, at visse medlemslande har tilkendegivet, at de forventer at være nødt til at afgive en erklæring efter TEU artikel 24, stk. 5.

Efter bestemmelsen i artikel 24, stk. 5, er ingen aftale bindende for en medlemsstat, hvis repræsentant i Rådet meddeler, at medlemsstaten må opfylde de krav, der gælder ifølge dens egen forfatningsmæssige procedure. Det kan oplyses, at Danmark ikke på det foreliggende grundlag vil have behov for at afgive en erklæring efter TEU artikel 24, stk. 5.

Den endelige indgåelse af aftalen forventes derfor at afvente, at de omhandlede medlemsstater har opfyldt deres respektive nationale krav.

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 behandlingsbetingelser 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

Det forventede forslag vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det forventede forslag vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Det forventede forslag har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Det forventede forslag vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man tilslutte sig en rådsafgørelse om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af en ny aftale med USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP indenfor de retningslinier som fremgår af forhandlingsmandatet. Heri ligger bl.a., 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, samt at den nye aftale med USA på denne baggrund skal henvise til den forpligtelseserklæring, som også er knyttet til den tidligere aftale.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke afgive en udtalelse 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

Det forventede forslag om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af en ny aftale med USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalget.

Samlenotat vedrørende forslag om opsigelse af aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP samt forslag om bemyndigelse af Formandskabet til at indlede forhandlinger med USA om en ny aftale (COM (2006) 335

endelig og SEC (2006) 812) blev oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (miljø) den 27. juni 2006.