EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.3.2024
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af en aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger)

BEGRUNDELSE

Nærværende forslag vedrører undertegnelsen af en aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) (i det følgende benævnt "aftalen").

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) er oplysninger, der fremlægges af passagererne og indsamles af og opbevares i luftfartsselskabernes reservations- og afgangskontrolsystemer til deres egne kommercielle formål. Indholdet af PNR-oplysninger varierer afhængigt af de oplysninger, der gives ved reservationen af billetter og ved indtjekning, og kan f.eks. omfatte rejsedatoer og den fuldstændige rejserute for passageren eller gruppen af passagerer, der rejser sammen, kontaktoplysninger såsom adresse og telefonnummer, betalingsoplysninger, pladsnummer og bagageoplysninger.

Indsamlingen og analysen af PNR-oplysninger kan give myndighederne vigtige elementer, der gør det muligt for dem at opdage mistænkelige rejsemønstre og finde frem til kriminelles og terroristers medskyldige, navnlig dem, der hidtil har været ukendte for de retshåndhævende myndigheder. Behandlingen af PNR-oplysninger er derfor blevet et almindeligt anvendt retshåndhævelsesredskab i og uden for EU til at opdage terrorisme og andre former for grov kriminalitet, f.eks. narkotikarelaterede lovovertrædelser, menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, og til at forhindre disse former for kriminalitet. Den har også vist sig at give vigtige informationer til støtte for efterforskning og retsforfølgning i sager, hvor der er begået denne form for ulovlige aktiviteter[1].

I henhold til canadisk lovgivning skal luftfartsselskaber, der foretager passagerflyvninger til Canada, videregive PNR-oplysninger til den canadiske grænsekontrolmyndighed Canada Border Services Agency (CBSA) forud for passagerernes ankomst til Canada, i det omfang sådanne oplysninger indsamles og indgår i luftfartsselskabernes automatiske reservations- og afgangskontrolsystemer som led i deres normale forretningsaktiviteter. Formålet med denne lovgivning er i væsentlig grad at forbedre CBSA's mulighed for forud for rejser at foretage en effektiv risikovurdering af passagerer og lette bona fide-rejser og ved at bekæmpe terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet øge Canadas sikkerhed.

EU samarbejder med Canada om at bekæmpe terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet og betragter overførslen af PNR-oplysninger til Canada som et middel til at fremme internationalt retshåndhævelsessamarbejde.

Med henblik herpå undertegnede Det Europæiske Fællesskab i 2005 en aftale med Canada om overførsel og behandling af PNR-oplysninger[2]. Aftalen trådte i kraft den 22. marts 2006 og var baseret på i) en række forpligtelser for CBSA med hensyn til den måde, hvorpå den ville behandle PNR-oplysninger, og ii) en afgørelse om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau truffet af Kommissionen, i henhold til hvilken CBSA's forpligtelser med hensyn til at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger ansås for opfyldt[3]. CBSA's forpligtelser og afgørelsen om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau var gældende indtil den 22. september 2009.

Siden da har medlemsstaterne påtaget sig ansvaret for at sikre, at der fortsat er blevet overført PNR-oplysninger til Canada i denne overgangsperiode, mens CBSA over for

---

1 Se også rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om revisionen af direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (COM(2020) 305 final af 24.7.2020).

2 EUT L 82 af 21.3.2006, s. 15.

3 EUT L 91 af 29.3.2006, s. 49.

medlemsstaterne, formandskabet for Rådet og Kommissionen har bekræftet, at den fortsat vil opfylde sine forpligtelser i overgangsperioden, da det er nødvendigt at forhandle og indgå en langsigtet aftale mellem EU og Canada.

I 2010 indledte EU-forhandlinger med Canada med henblik på at indgå en ny aftale, der fastsætter betingelserne og rammerne for, hvornår luftfartsselskaber kan overføre PNR-oplysninger for passagerer, der flyver mellem EU og Canada, til CBSA. Det nye udkast til aftale med Canada blev undertegnet den 25. juni 2014 og forelagt Europa-Parlamentet af Rådet til godkendelse i juli 2014. Den 30. januar 2015 anmodede Europa-Parlamentet Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt den påtænkte PNR-aftale med Canada var forenelig med traktaterne og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Den 26. juli 2017 afgav Domstolen udtalelse 1/15[4] og fastslog, at den påtænkte PNR-aftale mellem Canada og EU ikke kunne indgås i den foreliggende form, eftersom flere af bestemmelserne i aftalen var uforenelige med de grundlæggende rettigheder som anerkendt af EU, navnlig retten til databeskyttelse og respekten for privatliv. Domstolen fastslog desuden, at retsgrundlaget for en sådan aftale bør være en kombination af artikel 87, stk. 2, litra a), og artikel 16, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Som følge af denne udtalelse har EU og Canada indledt nye forhandlinger med henblik på at undertegne en ny aftale på en måde, der er opfylder Domstolens krav. Forhandlingerne med Canada begyndte den 20. juni 2018 og fokuserede i overensstemmelse med forhandlingsdirektiverne på de aspekter, der var nødvendige for at tage hensyn til nævnte udtalelse.

Efter en syvende og sidste runde, der fandt sted den 4. juli 2023, nåede forhandlerne til foreløbig enighed den 11. oktober 2023. Chefforhandlerne paraferede udkastet til aftalen den 27. november 2023.

Europa-Parlamentet og Rådet er regelmæssigt blevet underrettet og hørt i alle faser af forhandlingerne, navnlig gennem indberetning til Rådets ansvarlige arbejdsgruppe og Europa-Parlamentets LIBE-udvalg. Forud for paraferingen deltes ligeledes det endelige udkast til aftaletekst.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Kommissionen fastlagde første gang hovedlinjerne i EU's eksterne PNR-politik i en meddelelse fra 2003 om EU's strategi for overførsel af PNR-oplysninger fra EU til tredjelande[5], som blev taget op til fornyet overvejelse i en meddelelse fra 2010[6].

Der er i øjeblikket tre gældende internationale aftaler mellem EU og tredjelande, nemlig Australien[7], USA (2012)[8] og Det Forenede Kongerige (2020)[9], som dækker overførsel og behandling af PNR-oplysninger fra EU. Ud over forhandlingerne med Canada er Kommissionen bemyndiget til at forhandle PNR-aftaler med Mexico og Japan og har i september 2023 også henstillet, at der indledes forhandlinger med Norge[10], Island[11] og Schweiz[12].

---

4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 KOM(2010) 492 endelig af 21.9.2010.
7 EUT L 186 af 14.7.2012, s. 4.
8 EUT L 215 af 11.8.2012, s. 5.
9 EUT L 149 af 30.4.2021, s. 710.
10 COM(2023) 507 final.
11 COM(2023) 508 final.
12 COM(2023) 509 final.

I april 2016 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union direktiv (EU) 2016/681 om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet ("PNR-direktivet")[13]. Dette direktiv regulerer overførsel og behandling af PNR-oplysninger i Den Europæiske Union og fastsætter vigtige garantier for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. EU-Domstolen bekræftede i sin dom i sag C-817/19 fra juni 2022 gyldigheden af dette direktiv set i forhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder og EU-traktaterne[14].

På internationalt plan er et stigende antal tredjelande begyndt at udvikle deres kapacitet til at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber. Denne tendens fremmes yderligere af FN's Sikkerhedsråds resolutioner (fra 2017 og 2019), hvori det kræves, at alle stater udvikler deres kapacitet til at indsamle og anvende PNR-oplysninger [15], og på grundlag af hvilke Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) i 2020 vedtog standarder og anbefalet praksis vedrørende PNR-oplysninger (SARPs) ved hjælp af ændring 28 til tillæg 9 til Chicagokonventionen, som trådte i kraft i februar 2021[16].

I Unionens holdning som fastlagt ved Rådets afgørelse (EU) 2021/121 hilses ICAO's SARPs vedrørende PNR-oplysninger velkommen, idet der heri fastsættes ambitiøse garantier for databeskyttelse, hvilket gør det muligt at gøre betydelige fremskridt på internationalt plan. Samtidig blev de krav, der følger af EU-retten (herunder relevant retspraksis), i nævnte rådsafgørelse anset for at være strengere end visse ICAO-standarder, fordi det i henhold til rådsafgørelsen kræves, at medlemsstaterne underretter om forskelle, og at der for at overføre PNR-oplysninger fra EU til tredjelande skal være et retsgrundlag, hvori der fastsættes klare og præcise regler og garantier i forbindelse med et tredjelands kompetente myndigheders anvendelse af PNR-oplysninger[17]. I lyset heraf og på opfordring fra Rådet[18] er Kommissionen gået i gang med at vurdere, om det kan påvises, at ICAO's standarder for PNR-oplysninger er overholdt, da dette er et vigtigt element, der skal tages hensyn til ved indledningen af en dialog om PNR-oplysninger med et hvilket som helst tredjeland.

---

13 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) (i det følgende benævnt "PNR-direktivet" eller "direktiv (EU) 2016/681").

14 Domstolens dom (Store Afdeling) af 21. juni 2022, Ligue des droits humains ASBL mod Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Dommen vedrørte en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle i Belgien.

15 UNSCR 2396 (2017): Sikkerhedsrådet: [...] 12. beslutter, at medlemsstaterne skal udvikle deres kapacitet til at indsamle, behandle og analysere passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) med henblik på at fremme ICAO's standarder og anbefalede praksis 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 med henblik på at forebygge, opdage og retsforfølge terrorhandlinger og dermed forbundne rejseaktiviteter [...]. Se også UNSCR 2482 (2019).

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf.

17 Rådets afgørelse (EU) 2021/121 af 28. januar 2021 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne som svar på brevet fra Organisationen for International Civil Luftfart vedrørende ændring 28 til bilag 9, kapitel 9, afsnit D, til konventionen angående international civil luftfart (EUT L 37 af 3.2.2021, s. 6).

18 Rådets konklusioner af 7. juni 2021 om overførsel af passagerliste(PNR)-oplysninger til tredjelande, navnlig Australien og Amerikas Forenede Stater, med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet.

2. RETSGRUNDLAG OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Artikel 218, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) indeholder bestemmelser om afgørelser om "bemyndigelse til undertegnelse af aftalen samt eventuelt om midlertidig anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen". Da formålet med forslaget er at få bemyndigelse til at undertegne aftalen, er det proceduremæssige retsgrundlag artikel 218, stk. 5, i TEUF. Forslaget har to hovedmål og -elementer, nemlig for det første nødvendigheden af at garantere den offentlige sikkerhed ved overførslen af PNR-oplysninger til Canada, og for det andet beskyttelsen af privatlivets fred og andre grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder for fysiske personer. Det materielle retsgrundlag for dette forslag er artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

• Proportionalitetsprincippet

Unionens mål med hensyn til dette forslag som beskrevet ovenfor kan kun nås ved at indføre et gyldigt retsgrundlag på EU-plan for at sikre en passende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder ved overførsel af personoplysninger fra Unionen. Aftalens bestemmelser er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at nå dens vigtigste mål og finde en rimelig balance mellem det legitime mål om at opretholde den offentlige sikkerhed og alles ret til beskyttelse af deres personoplysninger og privatliv.

• Valg af retsakt

I henhold til kapitel V i forordning (EU) 2016/679 ("GDPR")[19] skal enhver overførsel af personoplysninger fra Unionen til et tredjeland være baseret på et gyldigt instrument, der fastsætter de fornødne garantier. Nærværende aftale udgør et af disse instrumenter, dvs. et retligt bindende instrument, som kan håndhæves, mellem offentlige myndigheder eller organer, jf. nævnte forordnings artikel 46, stk. 2, litra a).

• Grundlæggende rettigheder

Udveksling af PNR-oplysninger og et tredjelands myndigheders behandling heraf udgør et indgreb i de grundlæggende rettigheder vedrørende privatlivets fred og databeskyttelse. Aftalen sikrer imidlertid, at sådanne indgreb i lyset af de legitime formål med behandlingen af personoplysninger, dvs. at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge grov kriminalitet og terrorisme, er nødvendige og forholdsmæssige. Det sker ved anvendelse af tilstrækkelige databeskyttelsesgarantier for de personoplysninger, der overføres og behandles, i overensstemmelse med EU-retten, navnlig artikel 7, 47, 52 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

3. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU-budgettet.

4. ANDRE FORHOLD

• Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget

Den aftale, som forhandlingerne mundede ud i, indeholder flere vigtige garantier for de personer, hvis oplysninger vil blive overført til og behandlet i Canada. I fuld

[19] EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1.

overensstemmelse med kravene i Rettens udtalelse og forhandlingsdirektiverne omfattede de bestemmelser, der var genstand for forhandlingerne, navnlig:

Artikel 3: Formålene med behandlingen af PNR-oplysninger fremgår klart og præcist.

Artikel 8: I henhold til aftalen er det forbudt for Canada at behandle følsomme oplysninger. Hvis Canada som en del af PNR-oplysningerne modtager sådanne oplysninger i henhold til aftalen, skal de slettes.

Artikel 10: Tilsynet med Canadas overholdelse af disse regler varetages af uafhængige offentlige myndigheder.

Artikel 11: Fysiske personer underrettes om anvendelsen af deres PNR-oplysninger

Artikel 12: Fysiske personer har (kun) adgang til deres egne PNR-oplysninger og har ret til berigtigelse, klageadgang og information

Artikel 15: Automatisk behandling af PNR-oplysninger vil kun være baseret på ikkediskriminerende og pålidelige kriterier

Artikel 16: Den maksimale opbevaringsperiode på fem år kombineres med et krav om, at oplysningerne skal slettes efter passagerernes afrejsedato, medmindre en risikovurdering viser, at der er en forbindelse baseret på objektive elementer, hvoraf det kan udledes, at PNR-oplysningerne kan yde et effektivt bidrag til at opfylde aftalens formål, ud over kravet om, at Canada hvert andet år skal tage sin vurdering op til revision.

Artikel 17: Enhver anvendelse af PNR-oplysninger til andre formål end sikkerhedskontrol og ind- og udrejsekontrol vil være underlagt forudgående kontrol ved en domstol eller en uafhængig myndighed.

Artikel 20: Yderligere overførsel af PNR-oplysninger til andre offentlige myndigheder vil være underlagt de fornødne garantier og vil i tilfælde af overførsel uden for Canada være begrænset til lande, der har indgået en tilsvarende aftale med EU eller er omfattet af en afgørelse truffet af Kommissionen om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet.

Bilag: De PNR-oplysninger, der skal overføres til Canada, er klart og præcist fastlagt.

2024/0050 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af en aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16, stk. 2, og artikel 87, stk. 2, litra a), sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den 7. december 2017 bemyndigede Rådet Kommissionen til at indlede forhandlinger med Canada om en aftale om overførsel og anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR) for at forhindre og bekæmpe terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet.

(2) Forhandlingerne om en aftale mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af PNR-oplysninger ("aftalen") blev afsluttet med positivt resultat i juli 2023. Teksten til aftalen blev paraferet den 27. november 2023.

(3) Aftalen gør det muligt at overføre PNR-oplysninger til Canada med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge grov kriminalitet og terrorisme.

(4) Aftalen sikrer, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol, 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, overholdes fuldt ud. Aftalen indeholder navnlig tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelse af personoplysninger, der overføres i henhold til aftalen.

(5) [I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.] ELLER [I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland [ved skrivelse af …] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.]

(6) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

(7) Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse afgav udtalelse [xxx] den [xx.xx.xxxx].

(8) Aftalen bør derfor undertegnes på Unionens vegne med forbehold af dens indgåelse på et senere tidspunkt —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Undertegnelsen af aftalen mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger (PNR) godkendes herved på Unionens vegne med forbehold af aftalens indgåelse.

Teksten til den aftale, der skal undertegnes, er knyttet som bilag til nærværende afgørelse.

Artikel 2

Rådets Generalsekretariat udarbejder det relevante fuldmagtsinstrument til undertegnelse af aftalen, med forbehold af dens indgåelse, til den eller de personer, der er udpeget af Kommissionen.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand