EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.3.2024
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av avtalet mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter (PNR-uppgifter)

MOTIVERING

Detta förslag avser undertecknandet av ett avtal mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) (nedan kallat *avtalet*).

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Passageraruppgifter (PNR-uppgifter) är information som tillhandahålls av passagerare och som samlas in och lagras i lufttrafikföretagens bokningss- och avgångskontrollsystem för deras egna affärssyften. Sammansättningen av PNR-uppgifterna varierar beroende på vilken information som lämnas i samband med bokning och incheckning, men kan exempelvis omfatta uppgifter om resedatum och rutten för passageraren eller en grupp passagerare som reser tillsammans, kontaktuppgifter som adress och telefonnummer, betalningsuppgifter, stolsnummer och bagageinformation.

Insamling och analys av PNR-uppgifter kan ge myndigheterna viktig information som ger dem möjlighet att upptäcka misstänkta resmönster och identifiera medhjälpare till kriminella och terrorister, i synnerhet sådana som ännu är okända för de brottsbekämpande myndigheterna. Därför har behandling av PNR-uppgifter blivit ett allmänt använt redskap för brottsbekämpningen inom EU och på annat håll, för att upptäcka terrorism och andra former av grov brottslighet, exempelvis narkotikarelaterade brott, människohandel och sexuell exploatering av barn samt för att förhindra sådana brott. Det har också visat sig vara en viktig informationskälla för att stödja utredning och lagföring av sådana brott[1].

Enligt kanadensisk lagstiftning är lufttrafikföretag som bedriver passagerartrafik till Kanada skyldiga att tillhandahålla PNR-uppgifter till den kanadensiska gränsmyndigheten (*Canada Border Services Agency*, CBSA) innan passageraren anländer till Kanada, i den mån sådana uppgifter samlas in och lagras i lufttrafikföretagets automatiserade bokningss- och avgångskontrollsystem som en del av deras normala affärsverksamhet. Lagstiftningen syftar till att ge den kanadensiska gränsmyndigheten betydligt bättre möjligheter att på förhand göra en effektiv och grundlig reseriskbedömning av passagerare och underlätta resande med ärligt uppsåt, vilket bidrar till ett säkrare Kanada i kampen mot terrorism och annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet.

EU samarbetar med Kanada i kampen mot terrorism och annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet, och anser att överföringen av PNR-uppgifter till Kanada är ett sätt att främja internationellt brottsbekämpande samarbete.

För detta ändamål ingick Europeiska gemenskapen ett avtal med Kanada år 2005 om överföring och behandling av PNR-uppgifter[2]. Avtalet trädde i kraft den 22 mars 2006 och grundades på i) ett antal åtaganden från den kanadensiska gränsmyndighetens sida i fråga om hur den skulle behandla PNR-uppgifter och ii) ett beslut om adekvat skyddsnivå som utfärdats av Europeiska kommissionen där det konstaterades att den kanadensiska gränsmyndighetens åtaganden tillhandahöll en adekvat skyddsnivå för personuppgifter[3]. Den kanadensiska gränsmyndighetens åtaganden och beslutet om adekvat skyddsnivå upphörde att gälla den 22 september 2009.

Sedan dess har medlemsstaterna åtagit sig ansvaret för att säkerställa att överföringen av PNR-uppgifter till Kanada skulle fortsätta under denna övergångsperiod, samtidigt som den

---

[1] Se även rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av direktiv (EU) 2016/681 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, COM(2020) 305 final, 24.7.2020.

[2] EUT L 82, 21.3.2006, s. 15.

[3] EUT L 91, 29.3.2006, s. 49.

kanadensiska gränsmyndigheten bekräftade för medlemsstaterna, rådsordförandeskapet och kommissionen att den kommer att fortsätta att fullgöra sina åtaganden under denna övergångsperiod eftersom det är nödvändigt att förhandla om och ingå ett långsiktigt avtal mellan EU och Kanada.

År 2010 inledde EU förhandlingar med Kanada i syfte att sluta ett nytt avtal där det fastställs på vilka villkor och inom vilken ram lufttrafikföretag skulle kunna överföra PNR-uppgifter om passagerare som flyger mellan EU och Kanada till den kanadensiska gränsmyndigheten. Det nya utkastet till avtal med Kanada undertecknades den 25 juni 2014 och lades fram för rådet och Europaparlamentet i juli 2014 för godkännande. Den 30 januari 2015 begärde Europaparlamentet ett yttrande från Europeiska unionens domstol om huruvida det planerade avtalet om PNR-uppgifter med Kanada var förenligt med fördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Den 26 juli 2017 avgav domstolen yttrande 1/15[4] och meddelade att det planerade avtalet om PNR-uppgifter mellan Kanada och EU inte kunde ingås i sin dåvarande form eftersom flera av bestämmelserna var oförenliga med de grundläggande rättigheter som erkänts av EU, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter och respekten för privatlivet. Domstolen angav även att den rättsliga grunden för ett sådant avtal bör vara en kombination av artiklarna 87.2 a och 16.2 i EUF-fördraget.

Efter det att detta yttrande avgavs har EU och Kanada inlett nya förhandlingar i syfte att underteckna ett nytt avtal på ett sätt som överensstämmer med domstolens krav. Förhandlingarna med Kanada inleddes den 20 juni 2018, och i linje med förhandlingsdirektiven fokuserade man på de aspekter som är nödvändiga till följd av nämnda yttrande.

Efter den sjunde och sista förhandlingsrundan, som hölls den 4 juli 2023, nådde förhandlarna en preliminär överenskommelse den 11 oktober 2023. Chefsförhandlarna paraferade utkastet till avtalstext den 27 november 2023.

Medlagstiftarna har regelbundet informerats och rådfrågats i alla skeden av förhandlingarna, i synnerhet genom rapportering till rådets ansvariga arbetsgrupp och Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor. Det slutliga utkastet till avtal lades även fram innan det paraferades.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Kommissionen angav först huvuddragen för EU:s externa PNR-politik i ett meddelande från 2003 om EU:s strategi för överföringar av PNR-uppgifter från EU till tredjeländer[5], och den sågs över i ett meddelande som antogs 2010[6].

För närvarande finns tre internationella avtal om överföring och behandling av PNR-uppgifter från EU till tredjeland som är i kraft, nämligen avtalet med Australien[7], Förenta staterna (2012)[8] och Förenade kungariket (2020)[9]. Utöver förhandlingarna med Kanada är kommissionen bemyndigad att förhandla om PNR-avtal med Mexiko och Japan, och i

4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 KOM(2003) 826 slutlig.
6 KOM(2010) 492 slutlig, 21.9.2010.
7 EUT L 186, 14.7.2012, s. 4.
8 EUT L 215, 11.8.2012, s. 5.
9 EUT L 149, 30.4.2021, s. 710.

september 2023 rekommenderade kommissionen att förhandlingar inleds med Norge[10], Island[11] och Schweiz[12].

År 2016 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd direktiv (EU) 2016/681 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (*PNR-direktivet*)[13]. Detta direktiv reglerar överföring och behandling av PNR-uppgifter i Europeiska unionen och fastställer viktiga skyddsåtgärder i syfte att skydda de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd av privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter. I sin dom i mål C-817/19 från juni 2022 bekräftade Europeiska unionens domstol detta direktivs giltighet med hänsyn till EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och unionsfördragen[14].

På det internationella planet har allt fler tredjeländer börjat utveckla sin förmåga att samla in PNR-uppgifter från lufttrafikföretag. Utvecklingen drivs på ytterligare av de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antagit (år 2017 och 2019) och som kräver att alla stater ska utveckla sin förmåga att samla in och använda PNR-uppgifter[15]. Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) antog på grundval av detta år 2020 standardbestämmelser och rekommendationer avseende PNR-uppgifter genom ändring 28 av bilaga 9 till Chicagokonventionen, vilka blev tillämpliga i februari 2021[16].

Unionens ståndpunkt, som uttrycktes genom rådets beslut (EU) 2021/121, välkomnar Icaos standardbestämmelser och rekommendationer avseende PNR-uppgifter vilka fastställer ambitiösa skyddsåtgärder för dataskydd, vilket möjliggör betydande framsteg på internationell nivå. Samtidigt innebar rådets beslut, genom kravet på att medlemsstaterna ska registrera avvikelser, att de krav som följer av unionslagstiftningen (och relevant rättspraxis) är mer långtgående än vissa av Icaos standardbestämmelser samt att överföringar från EU till tredjeland förutsätter en rättslig grund som fastställer klara och tydliga regler och skyddsbestämmelser för användningen av PNR-uppgifter vid behöriga myndigheter i tredjeland[17]. Mot bakgrund av detta har kommissionen, på rådets uppmaning[18], börjat anse att styrkt efterlevnad av Icaos standardbestämmelser om PNR-uppgifter är ett viktigt inslag som bör vägas in inför dialoger om PNR-uppgifter med tredjeland.

---

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

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

14 Domstolens dom (stora avdelningen) av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Domen avser en begäran om förhandsavgörande som inkommit från Belgiens konstitutionsdomstol (*Cour Constitutionnelle*).

15 FN:s säkerhetsråds resolution 2396 (2017): Säkerhetsrådet [...] 12. beslutar att medlemsstaterna ska utveckla kapacitet att samla in, bearbeta och analysera passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i syfte att främja Icaos standardbestämmelser och rekommendationer, 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 syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och därmed relaterat resande [...]. Se även FN:s säkerhetsråds resolution 2482 (2019).

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

17 Rådets beslut (EU) 2021/121 av den 28 januari 2021 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i svaret på skrivelsen från Internationella civila luftfartsorganisationen i fråga om ändring 28 av kapitel 9 avsnitt D i bilaga 9 till konventionen angående internationell civil luftfart, EUT L 37, 3.2.2021, s. 6.

18 Rådets slutsatser av den 7 juni 2021 om överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till tredjeländer, särskilt Australien och Förenta staterna, i syfte att bekämpa terrorism och grov brottslighet.

2. RÄTTSLIG GRUND OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

I artikel 218.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) finns bestämmelser om beslut om ”bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet”. Eftersom syftet med detta förslag är att erhålla ett bemyndigande att underteckna avtalet är den förfarandemässiga rättsliga grunden artikel 218.5 i EUF-fördraget. Förslaget har två huvudsakliga syften och beståndsdelar, nämligen behovet av att trygga den allmänna säkerheten genom överföringen av PNR-uppgifter till Kanada samt skyddet av den personliga integriteten och andra grundläggande fri- och rättigheter för enskilda personer. Den materiella rättsliga grunden är därför artiklarna 16.2 och 87.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

• Proportionalitetsprincipen

Unionens mål med avseende på detta förslag, som anges ovan, kan endast uppnås genom att fastställa en giltig rättslig grund på unionsnivå för att säkerställa att lämpligt skydd av de grundläggande rättigheterna ges åt överföring av personuppgifter från unionen. Bestämmelserna i avtalet är begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå dess huvudsakliga mål och säkerställa en rimlig balans mellan det legitima målet att upprätthålla den allmänna säkerheten och var och ens rätt till skydd av de egna personuppgifterna och den personliga integriteten.

• Val av instrument

Enligt kapitel V i förordning (EU) 2016/679[19] (*den allmänna dataskyddsförordningen*) måste överföring av personuppgifter från unionen till ett tredjeland grundas på ett giltigt instrument som fastställer lämpliga skyddsåtgärder. Detta avtal utgör ett sådant instrument, dvs. ett rättsligt bindande och verkställbart instrument mellan offentliga myndigheter i enlighet med artikel 46.2 a i den förordningen.

• Grundläggande rättigheter

Utbyte av PNR-uppgifter och behandling av dessa av myndigheterna i ett tredjeland utgör ett ingrepp i den grundläggande rätten till integritet och dataskydd. Avtalet säkerställer dock att alla sådana ingrepp är nödvändiga och proportionerliga mot bakgrund av de berättigade ändamålen för behandlingen av personuppgifter, närmare bestämt att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra allvarlig brottslighet och terrorism. Detta säkerställs genom tillämpningen av lämpliga uppgiftsskyddsgarantier för de personuppgifter som överförs och behandlas, i linje med EU-rätten och i synnerhet artiklarna 7, 8, 47 och 52 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte unionens budget.

4. ÖVRIGA INSLAG

• Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget

Det avtal som har förhandlats fram innehåller flera viktiga skyddsåtgärder för personer vilkas uppgifter kommer att överföras till och behandlas i Kanada. I full överensstämmelse med

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

kraven i nämnda yttrande från domstolen och förhandlingsdirektiven var det i synnerhet följande bestämmelser som omfattades av förhandlingarna:

Artikel 3: De ändamål för vilka PNR-uppgifter behandlas anges klart och tydligt.

Artikel 8: Kanada förbjuds enligt avtalet att behandla känsliga uppgifter. Om Kanada skulle motta sådana uppgifter som en del av PNR-uppgifter inom ramen för avtalet måste de raderas.

Artikel 10: Tillsyn över Kanadas efterlevnad av dessa regler ska utövas av oberoende offentliga myndigheter.

Artikel 11: Enskilda informeras om användningen av deras PNR-uppgifter.

Artikel 12: Enskilda personer kan få tillgång (endast) till sina egna PNR-uppgifter och har rätt till rättelse, prövning och information.

Artikel 15: Automatisk behandling av PNR-uppgifter kommer att grundas på icke-diskriminerande och tillförlitliga kriterier.

Artikel 16: Den maximala lagringsperioden på fem år kommer att kombineras med ett krav på att radera uppgifterna efter passagerarens avresedatum om inte en riskbedömning visar att det finns ett samband på grundval av objektiva faktorer som gör det möjligt att anse att PNR-uppgifterna skulle kunna bidra på ett effektivt sätt till avtalets syften, utöver Kanadas skyldighet att se över sin bedömning vartannat år.

Artikel 17: All användning av PNR-uppgifter för andra ändamål än säkerhets- och gränskontroller kommer att vara underkastad en förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet.

Artikel 20: Vidareöverföring av PNR-uppgifter till andra statliga myndigheter kommer att omfattas av lämpliga skyddsåtgärder och, i händelse av utlämnande utanför Kanada, begränsas till länder som har slutit ett jämförbart avtal med EU eller är föremål för ett kommissionsbeslut om adekvat skyddsnivå.

Bilaga: De PNR-uppgifter som ska överföras till Kanada fastställs på ett tydligt och exakt sätt.

2024/0050 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av avtalet mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter (PNR-uppgifter)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 16.2 och 87.2 a jämförda med artikel 218.5,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Rådet bemyndigade den 7 december 2017 kommissionen att inleda förhandlingar med Kanada om ett avtal om överföring och användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förhindra och bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet.

(2) Förhandlingarna om ett avtal mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av PNR-uppgifter (*avtalet*) slutfördes med framgång i juli 2023. Avtalstexten paraferades den 27 november 2023.

(3) Avtalet möjliggör överföring av PNR-uppgifter till Kanada i syfte att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra allvarlig brottslighet och terrorism.

(4) Avtalet säkerställer full respekt för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såsom den tolkas av Europeiska unionens domstol, särskilt rätten till privatliv och familjeliv enligt artikel 7 i stadgan, rätten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan och rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol enligt artikel 47 i stadgan. I synnerhet innehåller avtalet lämpliga säkerhetsbestämmelser för skydd av personuppgifter som överförs inom ramen för avtalet.

(5) [I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.] ELLER [I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland [genom en skrivelse av den ...] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta beslut.]

(6) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

(7) Europeiska datatillsynsmannen avgav sitt yttrande *[xxx]* den *[xx.xx.xxxx]*.

(8) Avtalet bör därför undertecknas på unionens vägnar, med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Undertecknandet av avtalet mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) godkänns härmed på unionens vägnar, med förbehåll för att avtalet ingås.

Texten till det avtal som ska undertecknas åtföljer detta beslut.

Artikel 2

Rådets generalsekretariat ska utfärda det instrument som ger den eller de personer som anges av kommissionen full befogenhet att underteckna avtalet, med förbehåll för att det ingås.

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande