

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förhandlingsmandatet för ett avtal mellan EU och Japan om överföring och användning av passageraruppgifter

(Den fullständiga texten till detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu)

(2019/C 419/04)

Den 27 september 2019 antog Europeiska kommissionen en 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. Syftet med det planerade avtalet är att fastställa den rättsliga grunden och villkoren för lufttrafikföretags överföring till Japan av PNR-uppgifter om passagerare som flyger mellan EU och Japan på ett sätt som överensstämmer med EU-rättens krav, däribland EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att förhandlingsmandatet syftar till att säkerställa full respekt för grundläggande fri- och rättigheter i enlighet med artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, liksom principerna om nödvändighet och proportionalitet, såsom de tolkas av domstolen i dess yttrande 1/15 om avtalet om PNR-uppgifter mellan EU och Kanada.

Med tanke på det planerade avtalets inverkan på de grundläggande rättigheterna för ett stort antal personer som inte är inblandade i brottslig verksamhet anser Europeiska datatillsynsmannen att avtalet bör innehålla alla nödvändiga praktiska skyddsmekanismer och rättssäkerhetsgarantier för att säkerställa PNR-systemets proportionalitet och begränsa inskränkningen i rätten till skydd för privatliv och personuppgifter till vad som är absolut nödvändigt och motiverat av unionens allmänna intresse. Europeiska datatillsynsmannen lägger därför fram ett antal rekommendationer för att förbättra förhandlingsdirektiven, däribland följande:

- En strikt hållning vad gäller PNR-systemets nödvändighet och proportionalitet.
- I enlighet med principen om ändamålsbegränsning bör all vidare användning av överförda PNR-uppgifter för andra ändamål vara mycket välmotiverad, klart och tydligt angiven och begränsad till vad som är absolut nödvändigt.
- Rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar bör innehålla en hänvisning till inte bara den förfarandemässiga rättsliga grunden, utan även till den rättsliga grunden i materiellt hänseende, däribland artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- Särskild vikt bör fästas vid att förhindra att särskilda kategorier av uppgifter om flygpassagerare indirekt avslöjas och att personer kan identifieras på nytt efter att deras PNR-uppgifter har anonymiserats.
- Det planerade avtalet bör innehålla klausuler som gör det möjligt att tillfälligt upphäva avtalet vid överträdelser av bestämmelserna och säga upp avtalet vid allvarliga och fortsatta överträdelser.

Europeiska datatillsynsmannen ger ytterligare detaljerade rekommendationer i detta yttrande.

Europeiska datatillsynsmannen står till institutionernas förfogande för vidare konsultation under förhandlingarna. Europeiska datatillsynsmannen förväntar sig också att bli konsulterad i senare skeden av slutförandet av utkastet till avtal, i enlighet med artikel 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 ⁽¹⁾.

1. INLEDNING OCH BAKGRUND

1. Den 27 september 2019 antog Europeiska kommissionen en rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan EU och Japan om överföring och användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förhindra och bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet. I bilagan till rekommendationen fastställs rådets förhandlingsdirektiv till kommissionen, dvs. de mål som kommissionen bör försöka uppnå för EU:s räkning under förhandlingarna.

⁽¹⁾ EUT L 295, 21.11.2018, s. 39.

2. Rekommendationen antogs på grundval av det förfarande som faststälts i artikel 218 i EUF-fördraget för avtal mellan EU och tredjeländer. Med denna rekommendation försöker kommissionen få bemyndigande från rådet om att utses som förhandlare på EU:s vägnar och inleda förhandlingarna med Japan, i enlighet med förhandlingsmandatet. När förhandlingarna avslutats krävs det att Europaparlamentet godkänner det framförhandlade avtalet för att det formellt ska kunna ingås. Därefter fattar rådet beslut om att ingå avtalet.
3. Den rättsliga ramen för att behandla PNR-uppgifter i EU är 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. Medlemsstaterna skulle sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet senast den 25 maj 2018 och Europeiska kommissionen ska senast den 25 maj 2020 göra en första översyn av direktivet.
4. För närvarande finns det två gällande internationella avtal mellan EU och tredjeländer om behandling och överföring av PNR-uppgifter – med Australien ⁽²⁾ och Förenta staterna ⁽³⁾, båda från 2011. På begäran av Europaparlamentet, och i enlighet med artikel 218.11 i EUF-fördraget, antog EU-domstolen den 26 juli 2017 ⁽⁴⁾ yttrande 1/15 om det planerade avtalet mellan EU och Kanada om överföring och behandling av PNR-uppgifter, som undertecknades den 25 juni 2014. Domstolen fann att avtalet var oförenligt med artiklarna 7, 8, 21 och 52.1 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna i och med att det inte utesluter överföringen av känsliga uppgifter från EU till Kanada samt användningen och lagringen av sådana uppgifter. Domstolen fastställde dessutom ett antal villkor och garantier för laglig behandling och överföring av PNR-uppgifter. På grundval av yttrande 1/15 inleddes nya PNR-förhandlingar med Kanada i juni 2018 och dessa är enligt kommissionen nu inne i sitt slutskede.
5. På global nivå behandlas frågan om PNR-uppgifter i konventionen angående internationell civil luftfart (nedan kallad *Chicagokonventionen*) från 1947, genom vilken internationella lufttransporter regleras och Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) inrättades. Icao-rådet har antagit standarder och rekommenderad praxis om PNR-uppgifter, och dessa utgör en del av bilaga 9 ("Facilitation") till Chicagokonventionen. De kompletteras av ytterligare vägledning, särskilt Icaos dokument 9944, där det fastställs riktlinjer för passageraruppgifter (PNR-uppgifter) ⁽⁵⁾. Samtliga EU-medlemsstater är parter i Chicagokonventionen.
6. FN:s säkerhetsråds resolution 2396 (2017) om hot mot den internationella freden och säkerheten som orsakats av återvändande utländska terroriststridande, som antogs den 21 december 2017, ålägger dessutom FN:s medlemsstater 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 medlemsstaterna också att, i tillämpliga fall, dela PNR-uppgifter med andra berörda medlemsstater för att upptäcka utländska terroriststridande ⁽⁶⁾.
7. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att han har blivit konsulterad efter Europeiska kommissionens antagande av rekommendationen och förväntar sig att en hänvisning till detta yttrande kommer att läggas till i ingressen till rådets beslut. Detta yttrande påverkar inte eventuella ytterligare kommentarer som den Europeiska datatillsynsmannen skulle kunna göra på grundval av ytterligare tillgänglig information vid ett senare tillfälle.

⁽²⁾ EUT L 186, 14.7.2012, s. 4.

⁽³⁾ EUT L 215, 11.8.2012, s. 5.

⁽⁴⁾ Domstolens yttrande 1/15 av den 26 juli 2017 enligt artikel 218.11 i EUF-fördraget om förslaget till avtal mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av PNR-uppgifter, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ Icao, dokument 9944 *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*, första upplagan – 2010.

⁽⁶⁾ Säkerhetsrådets resolution 2396 (2017) om hot mot den internationella freden och säkerheten som orsakats av återvändande utländska terroriststridande, antagen av säkerhetsrådet vid dess 8148:e möte den 21 december 2017, punkt 12.

V. SLUTSATSER

34. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att förhandlingsmandatet syftar till att säkerställa full respekt för grundläggande fri- och rättigheter i enlighet med artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, liksom principerna om nödvändighet och proportionalitet, såsom de tolkas av domstolen i dess yttrande 1/15 om avtalet om PNR-uppgifter mellan EU och Kanada.
35. Med tanke på det planerade avtalets inverkan på de grundläggande rättigheterna för ett stort antal personer som inte är inblandade i brottslig verksamhet anser Europeiska datatillsynsmannen att det framtida avtalet bör innehålla alla nödvändiga praktiska skyddsmekanismer och rättssäkerhetsgarantier, som i sin helhet, kan garantera PNR-systemets proportionalitet och begränsa inskränkningen i rätten till skydd för privatliv och personuppgifter till vad som är absolut nödvändigt och motiverat av EU:s allmänna intresse.
36. Europeiska datatillsynsmannens främsta rekommendation är därför att det krävs en strikt hållning vad gäller PNR-systemets nödvändighet och proportionalitet. Särskild vikt bör dessutom fästas vid det praktiska genomförandet av principen om ändamålsbegränsning vid användningen av överförda PNR-uppgifter. Europeiska datatillsynsmannen upprepar också sin ståndpunkt från tidigare yttranden ⁽⁷⁾ att rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar enligt artikel 218 i EUF-fördraget bör innehålla en hänvisning till såväl den förfarandemässiga som den relevanta materiella rättsliga grunden, däribland artikel 16 i EUF-fördraget.
37. De ytterligare rekommendationer som Europeiska datatillsynsmannen lämnar i detta yttrande gäller tillhandahållandet av en lämplig rättslig ram för överföring av operativa personuppgifter, liksom behovet av att förhindra att särskilda kategorier av uppgifter om flygpassagerare indirekt avslöjas och att individer kan identifieras på nytt efter att deras PNR-uppgifter har anonymiserats. Europeiska datatillsynsmannen betonar också att den oberoende övervakningen av behandlingen av PNR-uppgifter från de behöriga japanska myndigheternas sida bör klargöras eftersom detta är avgörande för att man ska kunna garantera rätten till skydd av personuppgifter. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar dessutom att det införs klausuler som gör det möjligt att tillfälligt upphäva det framtida avtalet vid överträdelse av bestämmelserna och att säga upp det vid allvarliga och fortsatta överträdelse.
38. Europeiska datatillsynsmannen påminner kommissionen, rådet och Europaparlamentet om att han även står till förfogande för konsultation under senare stadier i processen. Kommentarererna i detta yttrande påverkar inte eventuella ytterligare synpunkter som Europeiska datatillsynsmannen kan komma med om ytterligare frågor uppstår eller om ytterligare information blir tillgänglig. Han förväntar sig att bli konsulterad senare i fråga om utkastet till avtal innan det antas.

Brüssel den 25 oktober 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europeiska datatillsynsmannens

⁽⁷⁾ Se Europeiska datatillsynsmannens yttrande 2/2019 om förhandlingsmandatet för ett avtal mellan EU och Förenta staterna om gränsöverskridande tillgång till elektroniska bevis och yttrande 3/2019 om deltagande i förhandlingarna om ett andra tilläggsprotokoll till konventionen mot it-brottslighet (Budapestkonventionen), tillgängliga på https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf och https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf