



Rådsbeslut att inleda förhandlingar om 2023/24:FPM6 avtal om passageraruppgifter mellan EU och Norge, Island respektive Schweiz

Justitiedepartementet

2023-10-04

Dokumentbeteckning

COM(2023) 507

Rekommendation till RÅDETS BESLUT om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Konungariket Norge om överföring av passageraruppgifter från EU till Konungariket Norge i syfte att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

COM(2023) 508

Rekommendation till RÅDETS BESLUT om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Island om överföring av passageraruppgifter från EU till Island i syfte att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

COM(2023) 509

Rekommendation till RÅDETS BESLUT om bemyndigande att inleda förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) från EU till Schweiziska edsförbundet i syfte att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

Sammanfattning

År 2016 inrättade EU ett gemensamt system för insamling och behandling av passageraruppgifter, s.k. PNR-uppgifter. Uppgifterna har blivit ett viktigt verktyg i arbetet mot terrorism och grov brottslighet. Norge och Island har antagit nationell PNR-lagstiftning och Schweiz avser att göra det. De tre länderna har också uttryckt intresse att ta emot PNR-uppgifter om flygningar från EU, men det saknas i nuläget en rättslig grund för detta. Kommissionen har därför presenterat rekommendationer till rådsbeslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om PNR-avtal mellan EU och Norge, Island respektive

Schweiz. Syftet med avtalen är att ge de tre länderna möjlighet att motta PNR-uppgifter på ett lagligt sätt och att använda uppgifterna på ett sätt som både säkerställer säkerheten för enskilda som reser inom det gemensamma området utan inre gränskontroller och som skyddar deras personuppgifter. Avtalen blir också ett sätt att främja brottsbekämpande myndigheters samarbete genom möjlighet att utbyta PNR-uppgifter. Regeringen välkomnar kommissionens rekommendationer till rådsbeslut.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det finns ett generellt behov av att stärka det internationella samarbetet om brottsbekämpning, bl.a. i form av ökat informationsutbyte. PNR-uppgifter är information som resenärer tillhandahåller i samband med bokning av flygresor och som samlas in av flygtransportörerna. PNR-uppgifter överförs till brottsbekämpande myndigheter och hjälper dem i deras arbete med att spåra terrorism och andra former av grov brottslighet. PNR-uppgifter har blivit ett viktigt verktyg i brottsbekämpningen både inom EU och i många andra länder runt om i världen. Utvecklingen har stötts genom att FN:s säkerhetsråd antagit resolutioner om att alla stater ska utveckla sin förmåga att samla in och använda PNR-uppgifter. Den internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) har följaktligen antagit standardbestämmelser och rekommendationer avseende PNR-uppgifter. År 2016 inrättade EU genom det s.k. PNR-direktivet ((EU) 2016/681) ett gemensamt system för insamling och behandling av PNR-uppgifter. Enligt direktivet ska lufttrafikföretag skicka PNR-uppgifter till medlemsstaternas behöriga myndigheter för alla flygningar som ankommer till eller avgår från EU, alltså även för flygningar från Norge, Island och Schweiz.

För att stärka arbetet mot terrorism och grov brottslighet är det nödvändigt att också kunna utbyta PNR-uppgifter och resultatet av behandling av uppgifterna med behöriga myndigheter i tredjeland, inte minst med de länder som anslutit sig till Schengenkonventionen och som därmed delar ansvaret för att upprätthålla säkerheten inom det gemensamma området utan gränskontroller. Samtidigt innebär sådant utbyte ett intrång i skyddet av enskildas personuppgifter. Därför behövs en rättslig grund för överföringen som tar sin utgångspunkt i Icao:s standardbestämmelser och rekommendationer, men som också innehåller skyddsbestämmelser i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och som även i övrigt ligger i linje med unionens lagstiftning och rättspraxis.

Mot denna bakgrund har kommissionen lagt fram rekommendationer till rådsbeslut om bemyndigande att inleda förhandlingar med Norge, Island respektive Schweiz om avtal för överföring av PNR-uppgifter från EU till dessa tre länder. Rekommendationerna presenterades den 6 september 2023.

Norge, Island och Schweiz är inte bundna av PNR-direktivet eftersom det varken utgör en utveckling av Schengenregelverket eller ett område som omfattas av EES-avtalet. Däremot har Norge och Island antagit nationell PNR-lagstiftning och Schweiz avser att göra det. De tre länderna har också uttryckt intresse att ta emot PNR-uppgifter om flygningar från EU. Men med tanke på att inga lämpliga skyddsbestämmelser om behandling av PNR-uppgifter antagits genom en giltig rättslig grund saknar länderna rätt att ta emot och behandla PNR-uppgifter från flygningar mellan unionen och de tre länderna. Därför är syftet med att ingå avtal om PNR-uppgifter att ge Norge, Island och Schweiz möjlighet att motta sådana uppgifter på ett lagligt sätt och att använda uppgifterna på ett sätt som både säkerställer säkerheten för enskilda som reser inom det gemensamma området utan inre gränskontroller och som skyddar deras personuppgifter. Avtalen blir också ett sätt att främja brottsbekämpande myndigheters samarbete genom möjlighet att utbyta PNR-uppgifter.

I bilagan till respektive rekommendation till rådsbeslut anges de närmare förhandlingsdirektiven som kommissionen ska utgå från. Direktiven omfattar både allmänna målsättningar och materiella målsättningar. De allmänna målsättningarna syftar till att avtalen ska fastställa en laglig grund för överföring av PNR-uppgifter med relevanta villkor och skyddsbestämmelser i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna och tillämplig rättspraxis. Avtalen ska också främja samarbete mellan medlemsstaterna och de tre länderna genom utbyte av PNR-uppgifter. Bland de materiella målsättningarna ingår bl.a. att avtalen ska ange vilka PNR-uppgifter som får överföras, att bestämmelser om datasäkerhet ska inkluderas, att syftet med behandlingen av PNR-uppgifterna ska anges på ett uttömmande sätt och att avtalen ska innehålla skyddsbestämmelser avseende den automatiserade behandlingen av PNR-uppgifterna. Det ska också finnas bestämmelser om lagringstid, utlämnande och vidareöverföring, tillsyn och möjlighet till rättslig prövning för de personer vars PNR-uppgifter behandlas enligt avtalet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

PNR-direktivet ((EU) 2016/681) har genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. I lagen regleras bl.a. villkoren för överföring av PNR-uppgifter till tredjeland. De tre rekommendationerna till rådsbeslut om att bemyndiga kommissionen att förhandla PNR-avtal med Norge, Island och Schweiz bedöms inte påverka svensk lagstiftning.

Rekommendationerna till rådsbeslut bedöms inte få några budgetära konsekvenser, vare sig för EU-budgeten eller statsbudgeten. Eventuella merkostnader ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens rekommendationer till rådsbeslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om PNR-avtal med Norge, Island respektive Schweiz. PNR-uppgifter är ett viktigt verktyg i arbetet med att bekämpa terrorism och grov brottslighet, både inom och utanför EU. Det är därför nödvändigt att skapa en rättslig grund för överföring av PNR-uppgifter till Norge, Island och Schweiz samt för ett effektivt utbyte av PNR-uppgifter mellan medlemsstaternas och dessa tre länders brottsbekämpande myndigheter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Rekommendationerna har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rekommendationerna grundar sig på artikel 218.3 och 218.4 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet tar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt eftersom rekommendationerna inte utgör lagstiftningsakter.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rekommendationerna väntas tas upp till behandling i rådet under hösten.

4.2 Fackuttryck/termer

PNR (Passenger Name Record) – Uppgifter som lämnas av resenärer i samband med bokning av flygresa och som samlas in av flygtransportföretag. Informationen kan innehålla uppgift om t.ex. resedatum, resrutt, namn, telefonnummer, resebyrå, betalningsinformation, platsnummer och bagageinformation.