EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2005/0095(CNS)

21.6.2005

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Canadas regering om behandling af forhåndsinformation om passagerer (API - Advanced Passenger Information) og passagerlisteoplysninger (PNR - Passenger Name Record)
(KOM(2005)0200 – C6–0184/2005 – 2005/0095(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Sophia in't Veld

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 9

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Canadas regering om behandling af forhåndsinformation om passagerer (API - Advanced Passenger Information) og passagerlisteoplysninger (PNR - Passenger Name Record)
(KOM(2005)0200 – C6–0184/2005 – 2005/0095(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til forslag til Rådets afgørelse (KOM(2005)0200)[1],

– der henviser til Kommissionens udkast til beslutning om tilstrækkelig beskyttelse af persondata i passagerlisteoplysninger for flypassagerer, der overføres til Canadian Border Services Agency, og til dette agenturs forpligtelser, der er vedføjet som bilag til samme kommissionsbeslutning,

– der henviser til EF-traktatens artikel 95 i sammenhæng med første punktum i EF-traktatens artikl l300, stk. 2, første afsnit,

– der henviser til EF-traktatens artikel 300, stk. 3, første afsnit, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6-0184/2005),

– der henviser til forretningsordenens artikel 51 og artikel 83, stk. 7,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6-0000/2005),

1. godkender forslag til Rådets afgørelse som ændret;

2. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen samt til medlemsstaternes og Canadas regeringer og parlamenter.

Kommissionens forslag	Ændringsforslag
Ændringsforslag 1 Henvisning 3	
under henvisning til udtalelse fra ***Europa-Parlamentet***	under henvisning til ***Europa-Parlamentets samtykke i henhold til EF-traktatens 300, stk. 3, første afsnit,***

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

Ændringsforslag 2
Henvisning 3a (ny)

under henvisning til udtalelserne fra arbejdsgruppen i medfør af artikel 29 i direktiv 95/46/EF og fra den europæiske datatilsynsførende,

Ændringsforslag 3
Betragtning -1 (ny)

(-1) Canada har vedtaget lovgivning, der bemyndiger Canadas grænsemyndighed, Canada Border Services Agency (BCSA), til at indsamle forhåndsinformation om passagerer (API) og passagerlisteoplysninger (PNR) fra luftfartsselskaber.

Ændringsforslag 4
Betragtning -1 a (ny)

(-1a) En sådan forpligtelse supplerer luftfartsselskabernes forpligtelser i henhold til kapitel II i direktiv 95/46/EF og er i overensstemmelse med disse forpligtelser, når de overførte data beskyttes i tilstrækkelig grad.

Ændringsforslag 5
Betragtning -1 b (ny)

(-1b) De canadiske myndigheder har forpligtet sig til at beskytte disse data ved at lade den aftale, der er vedføjet som bilag til denne afgørelse, indgå i canadisk lovgivning.

Ændringsforslag 6
Betragtning -1 c (ny)

(-1c) Kommissionen har i lyset af de canadiske forpligtelser og på grundlag af artikel 25 i direktiv95/46/EF erklæret[1], at API- og PNR-data ydes tilstrækkelig beskyttelse af de canadiske myndigheder.

Ændringsforslag 7
111Betragtning -1 d (ny)

(-1d) Luftfartsselskabernes forpligtelser bør fremgå af en juridisk bindende aftale mellem Fællesskabet og Canada.

Ændringsforslag 8
Betragtning 1

(1) Rådet bemyndigede den 7. marts 2005 Kommission til på Fællesskabets vegne at føre forhandlinger med Canada om en aftale om behandling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer (API - Advanced Passenger Information) og passagerlisteoplysninger (PNR - Passenger Name Record) fra luftfartsselskaberne til Canadas grænsemyndighed (CBSA - Canada Border Services Agency).	(1) Rådet bemyndigede den 7. marts 2005 Kommission til på Fællesskabets vegne at føre forhandlinger med Canada om en aftale om behandling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer (API - Advanced Passenger Information) og passagerlisteoplysninger (PNR - Passenger Name Record) fra luftfartsselskaberne til Canadas grænsemyndighed (CBSA - Canada Border Services Agency). ***Forhandlingerne afsluttedes den***

Ændringsforslag 9
Betragtning 1 a (ny)

(1a) Den aftale, der er vedføjet denne afgørelse, bør revideres i lyset af de principper, som De Europæiske Fællesskabers Domstol lægger til grund i sag C-317/04.

Ændringsforslag 10
Betragtning 1 b (ny)

[1] Denne erklæring bør vedføjes afgørelsen.

(1b) Den aftale, der er vedføjet denne afgørelse, berettiger ikke fællesskabsforanstaltninger, der muliggør tilbageholdelse af passagerdata eller direkte eller indirekte overvågning af personer, der ikke er genstand for en politimæssig eller retslig undersøgelse.

BEGRUNDELSE

Indledning

1. Der skal mindes om følgende forhold:

a) I overensstemmelse med generelle ikke-bindende normer[1] udgør **API-data** (fulde navn, fødselsdato, køn, pasnummer, statsborgerland, pasudstederland) de passageroplysninger, som luftfartsselskaberne fremsender før ankomsten til destinationen for at lette grænsekontrollen af hensyn til passagererne og grænsesikkerheden. For at lette indsamlingen af disse data består oplysningerne som regel af data i den maskinlæsbare zone (MRZ) i ICAO-dokument 9303 og fremsendes elektronisk i et format, som er foreslået af FN[2]. Da der ikke findes obligatoriske internationale regler, skal luftfartsselskaberne rette sig efter den nationale lovgivning, som kan indebære økonomiske og logistiske problemer. I Det Europæiske Fællesskab reguleres indsamling af API-data af Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer[3].

b) Passenger Name Records (PNR) er et endnu mere variabelt dataset, som behandles af hvert enkelt luftfartsselskab (som regel via et computerstyret reservationssystem (CRS) og globale distributionssystemer (GDS)[4] til at styre transportkontrakten med de enkelte passagerer). Nogle passageroplysningssystemer indeholder et begrænset antal oplysninger, mens andre har omfattende data, herunder tidligere rejser, bil-og hotelreservationer, telefonnumre, email-adresser, hjemme- og arbejdsadresser og kreditkortdata. Disse forskelle afhænger af luftfartsselskabets ønsker og de tjenesteydelser, det leverer, og af den måde, kontrakten er indgået (over internettet eller gennem et rejsebureau).

c) Efter den 11. september besluttede USA og siden New Zealand, Canada og Australien at benytte PNR-data (selv om det er ustruktureret og ikke sammenligneligt) som et nyttigt værktøj til a) at tjekke så tidligt som muligt passagerernes identitet i forhold til en "kontrolliste" eller den "no-fly"-liste, som sikkerhedstjenesterne i disse lande har etableret, og b) at gennemføre en første automatiseret "sikkerhedsvurdering" ved at matche disse PNR-data og muligvis andre data fra kommercielle (ikke rejserelaterede) databaser som f.eks. kreditkortbaser[5] for at undersøge, om en bestemt passagers "profil" nødvendiggør yderligere kontrol af sikkerhedstjenesterne ved grænserne eller endda før afgangen. Denne tilgang til

---

[1] WTCO, IATA og ICAO er i øjeblikket ved at drøfte en revision af API-retningslinjerne, se:
http://www.customs.gov/linkhandler/cgov/travel/inspections_carriers_facilities/apis/unedifact_guide/un_edifact_guide.ctt/un_edifact_guide.pdf
http://www.icao.int/icao/en/atb/fal/fal12/documentation/fal12wp015_en.pdf

[2] I 2002 godkendtes en standard Electronic Data Interchange (EDI) meddelelse til brug af United Nations/Electronic Data Interchange for Administration, Commerce, and Trade (UN/EDIFACT). International Air Transport Association (IATA) og World Customs Organization (WCO) vedtog en Passenger List (PAXLST)-meddelelse,0 som anvendes af alle ruteluftfartsselskaber til fremsendelse af passager- og besætningsoplysninger til grænsekontrolmyndigheder

[3] EUT L 261 af 6.8.2004, s. 24.

[4] Af de fire vigtigste CRS er det europæiske Amadeus. CRS er under direkte tilsyn af Kommissionen i henhold til gældende lovgivning.

[5] I USA er der grundlæggende ingen retslige hindringer for regeringens adgang til kommercielle databaser, så længe den pågældende anvendelse bekendtgøres i en Privacy Act notice.

PNR-data behandledes ligeledes af Kommissionen i dens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 16. december 2003 (KOM(2003)826) om overførsel af PNR-oplysninger: overordnet EU-strategi.

I 2003 og 2004 vedtog Europa-Parlamentet en række beslutninger, hvori det udtrykte stor bekymring over PNR-strategien. EP understregede især, at PNR-data langt fra er effektivt i kampen mod terrorismen, at det kunne bane vejen for et masseovervågningssystem og at der var alvorlig risiko for at undergrave databeskyttelsesprincipperne som fastsat i EF-traktatens artikel 286, direktiv 95/46/EF og artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention samt artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. EP opfordrede Kommissionen til at undlade at udvikle en tilsvarende strategi i EU-regi og understregede, at overførsel af PNR-data til tredjelande kun kunne tillades som en midlertidig foranstaltning og såfremt oplysningerne ikke var af følsom art (17 af 34 kategorier som foreslået af art. 29-arbejdsgruppen).

Den foreslåede aftale mellem EF og Canada

2. Som anført i udkastet til aftale har Canada vedtaget lovgivning, der bemyndiger den canadiske grænsekontrolmyndighed CBSA til at indsamle API- og PNR-data fra luftfartsselskaber og har fra februar 2005 indført et system med afgiftsmæssige sanktioner, hvis den canadiske lovgivning ikke overholdes. Sanktionerne blev suspenderet for europæiske luftfartsselskaber under forhandlingerne om aftalen (fra marts 2005 frem til nu), men de vil principielt gælde fra 1. juli 2005. Ordføreren så gerne, at Kommissionen undersøgte, hvorledes situationen med hensyn til anvendelsen af situationen vil forholde sig i praksis og om nødvendigt indhentede garantier fra de canadiske myndigheder for, at der ikke anvendes sanktioner, indtil aftalen er indgået.

Manglende gennemsigtighed og enkelhed

3. Det er meget beklageligt at måtte konstatere, at Europa-Parlamentet - ligesom det var tilfældet med den tidligere aftale med USA om samme emne - er blevet hørt af Rådet i allersidste øjeblik på et så sammensat og følsomt område. Endvidere fastsatte Rådet juli-mødeperioden som en forpligtende frist i henhold til EF-traktatens artikel 300, stk. 3, første afsnit, andet og tredje punktum.

Det bør også bemærkes, at EP i praksis anmodes om at træffe afgørelse uden adgang til al relevant information, fordi Rådets høring mangler en række væsentlige elementer: a) kommissionsbeslutningen og erklæringen om, at data beskyttes tilstrækkeligt af de canadiske myndigheder, og, b) ordlyden af de forpligtelser, som den canadiske regering har indgået, hvilket er den specifikke retslige ramme, som kommissionsbeslutningen og aftalen tager udgangspunkt i. Endvidere omtales der i aftalen mulige videre overførsler af data, hvor modtagerne også er underkastet regler, der forudsætter et passende beskyttelsesniveau. I betragtning af Europa-Parlamentets holdning og den igangværende domstolssag om blandt andet spørgsmålet om tilstrækkelig beskyttelse, vil det være afgørende at vide, under hvilke forhold videre overførsel til tredjelande, herunder USA, vil være tilladt.

4. Endvidere har Kommissionen og Rådet under forhandlingerne med Canada fulgt den

samme uklare tretrins-model, som anvendtes for PNR-aftalen med USA. I stedet for en egentlig international aftale, der præciserer alle de kontraherende parters grundlæggende forpligtelser, herunder passagerers, luftfartsselskabers og de offentlige myndigheders rettigheder og pligter, er der forelagt en "light"-udgave af en international aftale, som

- forpligter luftfartsselskaberne til at videregive data til de canadiske myndigheder som om det var en pligt i henhold til artikel 7 og 13 i direktiv 95/46/EF (som refererer til medlemsstaternes, og ikke tredjelandes, sikkerhedsbehov)
- indirekte ændrer (eller i det mindste undtager fra) de forpligtelser, der er omhandlet i kapitel II i direktiv 95/46/EF, og som derfor (som også påpeget af den europæiske datatilsynsførende) bør godkendes af Parlamentet som led i den samstemmende procedure og ikke som en simpel høringsprocedure
- indirekte fremtvinger en administrativ beslutning fra Kommissionen, hvori det fastsættes, under hvilke vilkår den beskyttelse, som de canadiske myndigheder yder, kan betragtes som "tilstrækkelig"
- henviser (altid indirekte via en reference til et bilag til kommissionsbeslutningen) til de canadiske myndigheders forpligtelser, selv om dette er den egentlige retslige ramme for de overførte oplysninger
- anerkender de canadiske myndigheders ret til at ændre deres lovgivning uden forinden at have indhentet samtykke fra den anden part i aftalen og kun levner mulighed for at trække sig tilbage fra aftalen i tilfælde af vedvarende krænkelser af aftalen selv.

En sådan lovgivningsteknik er ikke i overensstemmelse med princippet om gennemsigtighed og retsstatsprincippet, som er grundlæggende for EU-retten (EF-traktatens artikel 6), især når borgernes grundlæggende rettigheder er på spil. Endvidere er Parlamentet, ligesom i forbindelse med aftalen med USA, kun blevet hørt om den internationale aftale, selv om det med fuld rette kunne hævdes, at Parlamentet skal have ret til at afgive en samstemmende udtalelse. Dette forhold kunne bringes for Domstolen, jf. EF-traktatens artikel 230, da det indvirker på Parlamentets prærogativer i det omfang udkastet til aftalen ændrer direktiv 95/46 og derfor bør vedtages i henhold til artikel 300, stk. 3, med EP's samtykke.

Disse forhold er under behandling i den sag, som i øjeblikket behandles af Domstolen (sag C-317/04), og de burde være blevet taget i betragtning af Kommissionen og Rådet. Af respekt for de europæiske borgere, vores canadiske modparter og, institutionerne imellem, for Europa-Parlamentet, burde forhandlingerne have været mere demokratiske og gennemsigtige.

Forbedringerne i EF/Canada-aftalen i forhold til EU/USA-aftalen

5. Denne situation er så meget desto mere bekymrende, fordi EP i princippet kunne evaluere selve indholdet af aftalen med de canadiske myndigheder positivt, fordi den er en forbedring i forhold til de vigtigste forhold, der rejstes i USA/EU-sagen. De vigtigste positive forbedringer, som også bemærkes af den europæiske datatilsynsførende og artikel 29-arbejdsgruppen[1] er følgende:

[1] Udtalelse 3/2004 : http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2004/wp88_en.pdf
1/2005: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2005/wp103_en.pdf

- Canada har i modsætning til USA lovgivning om databeskyttelse, som er en afgørende forudsætning i artikel 8 i det europæiske charter og artikel 8 i ECHR, hvorefter indskrænkninger af privatlivet ikke kan tillades "...undtagen forsåvidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed." Endvidere yder det canadiske system retslig beskyttelse af datasubjektet, herunder kontrol af en uafhængig datatilsysnførende (Data Commissioner), som kan sammenlignes med den europæiske model, der stammer fra direktiv 95/46 og artikel 286 i EF-traktaten. Den canadiske lov om retten til privatlivets fred (Privacy Act) giver borgerne ret til få adgang, til at rette og til at modsætte sig enhver personinformation vedrørende dem selv, alt dette under de canadiske tilsysnmyndigheders kontrol. Loven om retten til privatlivets fred forudsætter imidlertid, at borgerne er til stede i Canada for at kunne gøre denne ret gældende.
- De canadiske "forpligtelser", der nævnes generelt i artikel 2, stk. 1, i aftalen og mere detaljeret i bilaget til kommissionsbeslutningen - art. 29, 30 og 31 - giver rettigheder til adgang, rettelse og modsigelse til EU-borgere, der ikke er til stede i Canada til passagererne og binder den canadiske administration og er derfor ikke blot administrative erklæringer, som det er tilfældet for de såkaldte "undertakings" i USA.
- De ønskede PNR-data er mere begrænsede og mere fokuserede end de data, USA ønsker adgang til, navnlig uden "åbne kategorier" af passagerdata (disse kategorier kan skabe forvirring eller kunne føre til misforståelser med hensyn til følsomme aspekter af en passagers eller ledsagende personers adfærd). Endvidere kræver CBSA ikke af luftfartsselskaberne, at de indsamler PNR-data, som de ikke lagrer til egne formål, og det kræver heller ikke, at de indhenter yderligere information med det ene formål at gøre det tilgængeligt for CBSA.
- Canada accepterer et "push"-system, selv om Canada allerede kan "pulle" data fra luftfartsselskabernes reservations- og afgangskontrolsystemer via Societé Internationale de Telecommunications Aeronautiques (SITA) net. Det fremgår klart af sektion 7 i forpligtelserne, at det canadiske passagerinformationssystem PAXIS er indrettet til at modtage API- og PNR-data, der "pushes" fra luftfartsselskaberne. Dette imødekommer Europa-Parlamentets bekymringer i forbindelse med EU/USA-aftalen (hvor de amerikanske myndigheder indsamler data direkte fra luftfartsselskabernes reservationssystemer på EU-territorium uden nogen form for filtre).
- Formålene og datatilbageholdelsesperioden er mere begrænset og mere specifik end i tilfældet med USA. Fra den første modtagelse og op til 72 timer efter, vil al tilgængelig API- og PNR-information kun være tilgængelig for et begrænset antal CBSA-behandlere og efterretningsofficerer, idet det canadiske datatilsyn og MS-myndighederne har mulighed for at kontrollere datastrømmen.

EP's dilemma: bør aftalen forkastes eller accepteres på visse betingelser?

6. Ordføreren står over for et dilemma:

a) enten forkastes aftalen i dens nuværende form under hensyn til de samme retslige, proceduremæssige og formelle synspunkter, som lå til grund for indbringelsen for EF-Domstolen i tilfældet med USA (og er på denne måde i overensstemmelse med Parlamentets hidtidige holdning),

b) eller aftalen accepteres på visse betingelser:

- at aftalen revideres (hvis nødvendigt) efter Domstolens afgørelse

- at EP i dette tilfælde indrømmes proceduren med samstemmende udtalelse

- at EU fremlægger en global tilgang til problematikken.

7. Under hensyn til det forhold, at de retlige rammer for EF/Canada-aftalen fra et indholdsmæssigt synspunkt er væsentligt bedre en EF/USA-aftalen, og at disse forbedringer er anerkendt af artikel 29-arbejdsgruppen og EDPS, foreslår ordføreren:

- at de canadiske forpligtelser vedføjes som et bilag til aftalen

- at det klart fremgår, hvem parterne på Canadas og Fællesskabets side er (i øjeblikket kan et fælles udvalg beslutte nårsomhelst at ændre definitionen af parterne). Det fremgår af artikel 6, stk. 3, at det fælles udvalg har mulighed for at "enes om ændringer til aftalens bilag 1"[1]: en sådan beslutningsbeføjelse omfatter ændring af den "datatilsynsførende" og oprettelse af et "instutionelt netværk"' inden for rammerne af aftalen og vil fra et andet synspunkt fuldt ud berettige, at EP giver sit samtykke. Derfor bør sådanne ændringer - som kan have betydelige virkninger med hensyn til ansvaret for persondatabehandlingen - gennemføres i overensstemmelse med standardmekanismerne for forhandlinger, og en forenklet løsning kan ikke være en retlig sund måde at behandle denne problematik på. Ændringer og/eller tilføjelser bør derfor betragtes som en ændring af aftalen selv og de dermed trufne foranstaltninger

- at den beslutning om "adequacy finding", som Kommissionen træffer, vedføjes som et bilag til aftalen

- at gøre opmærksom på, at luftfartsselskaber med hensyn til API-data bør overholde reglerne i Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer[2]

- at godkende aftalen gennem en samstemmende udtalelse, men i samme lovgivningsmæssige beslutning erklære, at et sådant samtykke ikke foregriber Parlamentets holdning i USA/PNR-sagen og at en kommende afgørelse fra Domstolen vil gælde mutatis mutandis.

[1] Et yderligere element i retning af større gennemsigtighed er erklæringen til artikel 6, stk. 3, hvori det hedder, at "Kommissionen forstår, at Fællesskabets holdning i det blandede udvalg vedrørende ændringer af aftalens bilag 1 vil blive fastlagt af Rådet, der handler med kvalificeret flertal på grundlag af et forslag fra Kommissionen."
[2] EUT L 261 af 6.8.2004, s. 24.