

U 3/2008 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter i brottsbekämpningssyfte (*användande av passageraruppgifter i brottsbekämpningssyfte*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 6 december 2007 till rådets rambeslut om använ-

dande av passageraruppgifter i brottsbekämpningssyfte samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 februari 2008

Inrikesminister *Anne Holmlund*

Konsultativ tjänsteman Jouko Huhtamäki

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

14.2.2008

**FÖRSLAGET TILL RÅDETS RAMBESLUT OM ANVÄNDANDE AV PASSAGERAR-
UPPGIFTER (PNR-UPPGIFTER) I BROTTSBEKÄMPNINGSSYFTE****1 Allmänt**

Kommissionen offentliggjorde den 6 november 2007 sitt förslag till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (Passenger Name Record, PNR-uppgifter) i brottsbekämpningssyfte (KOM (2007) 654 slutlig). I förslaget finns bestämmelser om lufttrafikföretagens skyldigheter att göra PNR-uppgifter om passagerare på internationella flygningar tillgängliga för medlemsstaternas behöriga myndigheter för att terroristbrott och organiserad brottslighet ska kunna förebyggas och bekämpas samt bestämmelser om hur dessa myndigheter samlar in uppgifterna i fråga och utbyter information sinsemellan. Uppgifterna får inte användas för andra ändamål än för att förebygga och bekämpa ovan nämnda brottslighet. Förslaget gäller inte flygningar inom EU, om inte flygningen är en del av en internationell flygning.

I motiveringen till förslaget konstateras att terrorkampanjerna ofta är nationsövergripande. Det sägs samtidigt att de interna och externa aspekterna av kampen mot terrorism är sammanlänkade, och att det för att en åtgärd ska fungera effektivt är nödvändigt med ett nära samarbete och ökat informationsutbyte mellan medlemsstaterna och i tillämpliga fall myndigheterna i tredje länder.

I motiveringen konstateras också att brottsbekämpande myndigheter i hela världen sedan den 11 september har börjat inse värdet av personuppgifter i kampen mot terrorism och organiserad brottslighet. Insamling och analys av dessa uppgifter gör att de brottsbekämpande myndigheterna kan identifiera högriskpersoner och vidta lämpliga åtgärder. I dagens läge har endast ett begränsat antal medlemsstater (Storbritannien, Frankrike och Danmark) antagit lagstiftning i frågan, vilket innebär att de potentiella fördelarna med en EU-omfattande ordning inte till fullo förverkligas.

I motiveringen hänvisas vidare till den bedömning av värdet och utnyttjandet av PNR-uppgifter som EU har kunnat göra med grund i de avtal om överföring av PNR-uppgifter som EU har ingått med Förenta staterna och Kanada och det pilotprojekt som Förenade kungariket genomfört.

I motiveringen konstateras också att man inom EU redan tidigare avtalat om utbyte av s.k. API-uppgifter och om att använda dessa i gränskontrollerna och i bekämpandet av illegal invandring. API-uppgifterna, Advanced Passenger Information, innehåller inte lika mycket passagerarinformation som PNR-uppgifterna. När det gäller bekämpandet av terrorism och organiserad brottslighet räcker API-uppgifterna dock bara till att identifiera kända terrorister och brottslingar med hjälp av varningssystem, t.ex. Schengens informationssystem. De PNR-uppgifter som är föremål för det föreslagna beslutet innehåller fler uppgifter och är tillgängliga tidigare än API-uppgifterna.

2 Befintlig reglering på det område som berörs av förslaget

EU:s direktiv om lämnande av uppgifter om passagerare. I EU godkändes år 2004 ett direktiv om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (2004/82/EG). Detta s.k. API-direktiv har införts som en del av den nationella lagstiftningen genom lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005). Syftet med direktivet är att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter.

Nuvarande avtal om utbyte av PNR-uppgifter mellan EU och tredjeländer. För närvarande har gällande avtal om överföring av PNR-uppgifter ingåtts mellan EG och Kanada (2005) samt EU och Förenta staterna

(RP 143/2007 rd). Avtalsförhandlingar inleds som bäst mellan EU och Australien (E 100/2007 rd).

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Instrument och rättslig grund. Målet med förslaget är att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning, och därför har ett rambeslut valts som instrument. Den rättsliga grunden till förslaget finns i de artiklar i fördraget om Europeiska unionen som gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete (i synnerhet artikel 29, artikel 30.1 punkt b och artikel 34.2 punkt b). Rådets rättstjänst gav den 18 december 2007 ett utlåtande, i vilket den föreslagna rättsliga grunden och EG:s och EU:s befogenhet att vidta de åtgärder som läggs fram i förslaget behandlas.

3.1 Allmänna bestämmelser

Målsättning och definition på passageraruppgifter. Målet med förslaget är att uppgifterna om passagerare på flygningar mellan medlemsstater inom Europeiska unionen och tredjeländer (Passenger Name Record, PNR) ska göras tillgängliga för myndigheter i syfte att förebygga och bekämpa terroristbrott och organiserad brottslighet (artikel 1).

Med passageraruppgifter avses en uppsättning uppgifter om passagerares resor som behövs för bokning och bokningskontroll, och endast i den utsträckning de samlas in av lufttrafikföretagen. Sådana uppgifter är bland annat en persons namn och adress, uppgifter om flygbokningen, uppgifter om bagage och förhandsinformation om passagerare (Advance Passenger Information, API). Till dessa uppgifter räknas också ytterligare uppgifter för omyndiga personer under 18 år utan medföljande vuxen, bl.a. uppgifter för den person som ledsagar barnet vid avresan och som hämtar barnet vid ankomsten. De olika uppgifterna beskrivs närmare i bilagan till förslaget till rambeslut (artikel 2.c).

Med terroristbrott avses brott som definieras i rådets rambeslut 2002/475/RIF), dvs. brott som begås med uppsåt och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan

skada ett land eller en internationell organisation. Syftet med brotten ska vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land (dödsvållande, fysiska skador, tagande av gisslan, tillverkning av vapen, terrordåd eller hot om att utföra någon av ovan nämnda handlingar).

Med organiserad brottslighet avses de förfaranden som anges i artikel 2 i utkastet till rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (handling 5468/06 CRIMORG 10 REV 2) och som borde definieras som straffbara gärningar i nationell lag. Enligt bestämmelserna ska följande vara straffbart:

a) beteendet hos en person, som med avsikt och med kunskap om antingen organisationens syfte och allmänna verksamhet eller organisationens avsikt att begå brotten i fråga, aktivt deltar i organisationens kriminella verksamhet, vari inbegrips tillhandahållande av information eller materiellt stöd, rekrytering av nya medlemmar och alla former av finansiering av verksamheten, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till genomförandet av organisationens kriminella verksamhet,

b) det beteende hos en person som utgörs av en överenskommelse med en eller flera personer om en verksamhet, som om den genomförs innebär att brott som omfattas av artikel 1 begås, även om personen i fråga inte deltar i det egentliga genomförandet av verksamheten.

3.2 Medlemsstaternas ansvar

Enhet för passagerarinformation och behöriga myndigheter. Medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet, en enhet för passagerarinformation (Passenger Information Unit). Enheten för passagerarinformation är ansvarig för insamlingen av PNR-uppgifter från lufttrafikföretagen eller från de uppgiftsförmedlare som avses i artikel 6. Enheten för passagerarinformation ska omedelbart radera onödiga och känsliga uppgifter som den insamlade informationen innehåller. Enheten ska ansvara för att analysera PNR-

uppgifterna och för att genomföra en riskbedömning av passagerarna i syfte att identifiera de personer som kräver ytterligare undersökning. Enheten ska på så sätt överföra PNR-uppgifter om personer som identifierats till de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat.

3.3 Tillåtna ändamål för användningen av PNR-uppgifter

Enheterna för passagerarinformation och de behöriga myndigheterna får enligt artikel 3.5 behandla PNR-uppgifterna om passagerarna enbart i syfte att förebygga eller bekämpa terroristbrott och organiserad brottslighet och för ändamålet att

a) identifiera personer som är eller kan vara inblandade i ett terroristbrott eller organiserad brottslighet, samt deras medhjälpare,

b) ta fram och uppdatera riskindikatorer för bedömningen av sådana personer,

c) förmedla underrättelser om resemönster eller andra mönster som rör terroristbrott eller organiserad brottslighet,

d) använda uppgifterna i brottsutredningar om och lagföring av terroristbrott och organiserad brottslighet (artikel 3).

Varje medlemsstat ska anta en förteckning över de behöriga myndigheter som ska ha rätt att motta PNR-uppgifter från enheterna för passagerarinformation och att behandla dessa uppgifter. De behöriga myndigheterna ska endast omfatta myndigheter som ansvarar för att förebygga eller bekämpa terroristbrott och organiserad brottslighet (artikel 4).

3.4 Lufttrafikföretagens skyldigheter

Lufttrafikföretagen ska göra uppgifterna tillgängliga för enheten för passagerarinformation i regel 24 timmar före planerad avgång och omedelbart efter att flyget har stängts. Om en transportörs databaser är upprättade i en av Europeiska unionens medlemsstater används den s.k. sändmetoden, dvs. transportören överför uppgifterna till myndigheterna. Om databaserna inte är upprättade inom Europeiska unionen och transportören inte besitter den tekniska struktur som krävs, kan den s.k. direktåtkomstmetoden användas. Med direktåtkomstmetoden

ges myndigheterna tillträde till bokningssystemet. (Artikel 5). Transportörerna kan under vissa förutsättningar anlita uppgiftsformidlare för dessa uppdrag (artikel 6).

3.5 Utbyte av information och överföring av uppgifter till tredjeland

En enhet för passagerarinformation får överföra PNR-uppgifter till övriga medlemsstaters enheter för passagerarinformation endast i de fall, och i den utsträckning som, detta krävs för att förebygga och bekämpa terroristbrott och organiserad brottslighet. Enheterna överför uppgifterna till sina relevanta behöriga myndigheter. Enheten för passagerarinformation och den behöriga myndigheten har rätt att av en annan medlemsstats enhet för passagerarinformation begära uppgifter, som bevaras under en femårsperiod (artikel 7).

En medlemsstat får lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i tredjeländer endast under vissa förutsättningar (artikel 8).

3.6 Bevarandeperiod

PNR-uppgifter som förmedlats till en enhet för passagerarinformation ska bevaras i fem år. Efter denna femårsperiod ska uppgifterna bevaras i ytterligare åtta år. Under denna period får uppgifterna konsulteras och användas endast i undantagsfall och enligt ett särskilt definierat förfarande. Uppgifterna får bevaras längre än så om uppgifterna används i en pågående brottsutredning som riktar sig mot eller på något sätt berör den registrerade personen (artikel 9).

3.7 Sanktioner

Medlemsstaterna ska se till att det fastställs bestämmelser om avskräckande, ändamålsenliga och proportionella sanktioner, inbegripet böter, som kan tillämpas vid brott mot bestämmelserna. Vid upprepade fall av allvarliga överträdelser ska dessa sanktioner även omfatta åtgärder som startförbud, beslag och förverkan av transportmedel eller tillfällig

indragning eller återkallande av den operativa licensen (artikel 10).

3.8 Skydd av personuppgifter

Vid behandlingen av personuppgifter gäller rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (xx/xx), det s.k. rambeslutet om dataskydd.

Uppgifterna får uteslutande behandlas för de fastställda ändamål som överensstämmer med målen med beslutet. Brottsbekämpande åtgärder får inte vidtas uteslutande på grundval av automatisk databehandling av uppgifter eller på grund av en persons ras, etniska ursprung, religiösa eller filosofiska övertygelse, politiska åskådning eller sexuella läggning. (Artikel 11)

3.9 Datasäkerhet

Medlemsstaterna ska se till att de datasäkerhetsåtgärder som anges i förslaget vidtas (artikel 12).

3.10 Kommittéförfarande och slutbestämmelser

I förslaget finns bestämmelser om kommittéförfarandet (en s.k. föreskrivande kommitté) för fastställande av kriterierna för riskbedömningen (artikel 14 och 15), bestämmelser om att beslutet ska verkställas före den 31 december 2010 (artikel 16), bestämmelser om översyn inom tre år efter rambeslutets ikraftträdande (artikel 17), bestämmelser om lämnandet av statistik (artikel 18) och bestämmelser om förhållandet till andra instrument (artikel 19).

4 Ekonomiska konsekvenser

Det är inte ännu i detta skede möjligt att bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser närmare. De ekonomiska konsekvenserna är nära förknippade med systemets struktur och det tekniska genomförandet. Enligt förslaget ska överföringen av uppgifter grunda sig på ett decentraliserat system, där transportören

sänder uppgifter till varje medlemsstats enhet för passagerarinformation. I motiveringen till förslaget bedöms att de flesta medlemsstater understöder detta alternativ hellre än ett centraliserat EU-system (t.ex. Schengens informationssystem, SIS, och databasen med fingeravtryck för identifiering av asylsökande, EURODAC) som tar emot uppgifter från transportörer från samtliga medlemsstater.

I ett decentraliserat system ska varje medlemsstat fastställa och göra upp sina egna system för överföring av uppgifter mellan olika parter, också i förhållande till andra medlemsstater och tredjeländer. Detta gör att såväl den arbetsmängd som krävs som bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och det tekniska genomförandet blir komplicerat och utmanande för både medlemsstaterna och transportörerna. Om medlemsstaternas och transportörernas lösningar på hur systemet ska förverkligas tekniskt avviker från varandra, blir det fråga om betydande mängder extra arbete och kostnader när det gäller att skapa de tekniska system som medlemsländernas olika system kräver. Det är fråga om en stor ekonomisk belastning för lufttrafikföretagen, och också för de nationella myndigheterna. Vid Helsingfors-Vanda flygplats beräknas trafiken vid de yttre gränserna enligt en försiktig uppskattning öka enligt följande: 3,9 miljoner passagerare år 2008, 4,4 miljoner år 2009, 4,8 miljoner år 2010 och 5,2 miljoner år 2011.

Verksamheten vid den nationella enheten för passagerarinformation kommer också att medföra nya uppgifter och mera arbete. Det är inte endast fråga om att administrera och överföra uppgifter. Enheten har också till uppgift att aktivt analysera och bedöma uppgifterna. Detta framhävs av den bestämmelse som säger att brottsbekämpande åtgärder inte får vidtas uteslutande på grundval av automatisk databehandling av uppgifter. Passageraruppgifterna kan i regel analyseras 24 timmar före flyget avgår. Detta förutsätter att enheten också har jourverksamhet och att uppgifterna inte sköts enbart under tjänstetid. Det bör till denna del beaktas att polis-, tull- och gränsmyndigheterna redan i dag i sin skötsel av uppgifter tar emot eller skaffar passageraruppgifter och analyserar dem i anslutning till all utrikestrafik.

5 Den nationella lagstiftningen, inklusive Ålands ställning

Bestämmelser om skyldigheten för lufttrafikföretag att behandla PNR-uppgifter måste av statsförfattningsrättsliga skäl utfärdas genom lag.

I förslaget till rambeslut finns bestämmelser som gäller behandlingen av personuppgifter och som berör aspekter som grundlagsutskottet har ansett vara viktiga föremål för reglering med tanke på skyddet av personuppgifter. Behovet av speciallagstiftning om behandlingen av personuppgifter är till dessa delar beroende av i synnerhet det kommande rambeslutet om dataskydd, tidpunkten för när det träder i kraft och genomförs, och till vilka delar rambeslutet om dataskydd kommer att tillämpas på det nu föreslagna rambeslutet.

Enligt förslaget till rambeslut ska kriterier och garantier i samband med riskbedömningen av passagerare föreskrivas i nationell lagstiftning.

Förslaget till rambeslut omfattar bestämmelser som hör till området för landskapet Ålands lagstiftning, och därför hörs landskapet Åland i samband med behandlingen i enlighet med 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Behandlingen i EU:s institutioner

Kommissionen lade fram sitt förslag i november 2007. Europaparlamentet har ännu inte ombetts ge ett utlåtande om det. Förslaget började behandlas den 4 februari 2008 i rådets sektorsöverskridande arbetsgrupp mot organiserad brottslighet.

7 Institutionernas och de övrigas ståndpunkt till förslaget samt andra faktorer som eventuellt påverkar ärendet

EU:s arbetsgrupp för dataskydd (WP 29) och dess underarbetsgrupp som behandlar polisiära och rättsliga frågor gav ett utlåtande om förslaget i december 2007 (2007/EN, Art 29 WP ref:145, WPPJ ref:01/07). Enligt utlåtandet visar förslaget inte på något brådskan-

de behov av att samla in andra uppgifter än API-uppgifter. Mängden PNR-uppgifter som ska lämnas ut anses vara för stor och den föreslagna förvaringstiden för uppgifterna (5 + 8 år) oproportionerligt lång. I utlåtandet påpekas att alla flygbolag borde följa sändmetoden (den s.k. push-metoden) när det gäller att lämna uppgifter och att registerförarna själva borde filtrera bort känsliga uppgifter. Dataskyddssystemet anses vara fullständigt otillfredsställande, eftersom de registrerade personernas rättigheter och registerförarens skyldigheter inte har definierats. I utlåtandet konstateras vidare att den omfattande prövningsrätt som medlemsstaterna tilldelats kan leda till olika tolkningar om rambeslutet. Därutöver är systemet för överföringen av uppgifter till tredjeländer oklart. Dataskyddsmyndigheterna anser att EU:s PNR-system inte får leda till allmän övervakning av alla passagerare.

Europeiska datatillsynsmannen gav ett utlåtande om förslaget i december 2007. Konklusionen i utlåtandet är att förslaget i dagens läge inte till alla delar står i överensstämmelse med de grundläggande fri- och rättigheterna. I utlåtandet presenteras också vissa förslag till ändring av rambeslutet med tanke på denna aspekt.

Det PNR-avtal som ingicks mellan EU och USA år 2007 innehåller en bestämmelse (artikel 5) vars syfte är att säkerställa att om EU eller någon av dess medlemsstater inför ett PNR-system som vad dataskyddskraven beträffar är mindre förpliktande än det system som USA tillämpar på EU:s PNR-uppgifter, måste denna stat gå med på att sänka sin egen skyddsnivå till samma nivå. USA vill med andra ord inte ge PNR-uppgifter från EU ett bättre skydd än vad EU själv ger.

Frågan diskuterades också vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) inofficiella möte den 25–26 januari 2008.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att målen i förslaget i sig kan understödjas med tanke på bekämpningen av terrorism och brottslighet. Polis-, tull- och gränsmyndigheterna har redan med stöd av gällande lag rätt att av transportörer få de passageraruppgifter som behövs i brottsbe-

kämpningen. Analysen av uppgifter som motsvarar PNR-uppgifter har redan nu en väsentlig roll i brottsbekämpningen. Nyttan och behovet av förslaget borde dock ännu diskuteras bl.a. med beaktande av hur proportionalitetsprincipen genomförs. Såsom det nedan konstateras är förslaget också förenat med flera öppna frågor bl.a. i anslutning till de ekonomiska konsekvenserna, dataskyddet och den rättsliga grunden. Statsrådet konstaterar att ståndpunkten till förslaget och detaljerna i förslaget kommer att preciseras under behandlingens gång. Preliminärt kan följande konstateras:

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna konstaterar statsrådet att det i detta skede inte ännu är möjligt att ge en precis uppskattning av de kostnader som förslaget medför. Enligt en preliminär bedömning är det fråga om betydande kostnader. Det decentraliserade system som föreslås ger varje medlemsstat möjlighet att besluta om hur systemet ska verkställas, dvs. om strukturen och det tekniska genomförandet. Därför anser statsrådet att det med tanke på verkställandet är viktigt att målet med förslaget inte bara är att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser, utan också att eftersträva största möjliga harmonisering i det sätt på vilket förslaget genomförs tekniskt. Arbetsmängden och kostnaderna för medlemsstaterna och transportörerna kan enligt statsrådets uppfattning öka betydligt om harmoniseringsaspekten inte beaktas i verkställandet.

Statsrådet kommer så snart som möjligt att utreda kostnadseffekterna närmare. Kostnadseffekterna beror i väsentlig grad också på de gemensamma tekniska alternativ som kan väljas. Därför bad Finland i samband med den första behandlingen av ärendet att arbetsgruppens ordförande särskilt skulle beakta de tekniska aspekterna när förslaget bereddes i olika sakkunnigrupper inom Ordförandeskapets vänner.

När det gäller att införa datasystem stöder statsrådet generellt utvecklandet av centraliserade system i stället för decentraliserade system med tanke på kraven i såväl unionens som medlemsstaternas dataskyddslagstiftning. I samband med detta initiativ kunde

man också diskutera skapandet av ett centraliserat system i stället för det föreslagna decentraliserade systemet.

Vad dataskyddet beträffar konstaterar statsrådet att det ännu finns mycket att förtydliga i förslaget. En tillämpning av det s.k. rambeslutet om dataskydd i den omfattning som föreslås verkar leda till att rambeslutet om dataskydd också tillämpas på den nationella behandlingen av personuppgifter. I fråga om rambeslutet om dataskydd har man däremot nått politisk konsensus om att det bara ska tillämpas på den gränsöverskridande behandlingen av uppgifter. Det verkar också som om rambeslutet om dataskydd skulle bli tillämpligt på behandlingen av personuppgifter i sådan underrättelseverksamhet som står utanför tillämpningsområdet för rambeslutet om dataskydd. Också förhållandet mellan förutsättningarna för överföring av uppgifter till tredjeländer och förutsättningarna i rambeslutet om dataskydd är oklart. Det i artikel 11.3 meddelade förbudet mot att vidta brottsbekämpande åtgärder endast på grundval av automatisk databehandling av uppgifter eller på grund av känsliga uppgifter kan understödjas. Detta förbud följer allmänt antagna dataskyddsprinciper. Statsrådet anser att den föreslagna förvaringstiden för uppgifterna (5 + 8 år enligt artikel 9) är lång. När förslaget behandlas borde dessutom passage-rarnas rättssäkerhet och möjlighet att överklaga säkerställas.

Statsrådets analys av förslagets rättsliga grund är ännu inte färdig.

Det har inte fattats några beslut om var enheten för passagerarinformation kunde placeras i Finland. Om beslutet godkänns kunde uppgiften för Finlands del t.ex. lämpa sig för den kriminalunderrättelse- och analyscentral som verkar i anslutning till centralkriminalpolisen och där såväl centralkriminalpolisen som tullen, gränsbevakningsväsendet och skyddspolisen är representerade, dvs. de brottsbekämpande myndigheter i Finland som är centrala med tanke på förslaget. Centralen har även ett verksamhetskontor vid Helsingfors-Vanda flygplats.