



Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens meddelande Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism: tillgängliga alternativ, KOM(2011) 429.

EU och USA ingick i juli 2010 ett avtal om att föra över information om banktransaktioner till USA med syfte att bekämpa terrorism, inklusive finansiering av terrorism i enlighet med det amerikanska TFTP (Terrorist Finance Tracking Program). Samtidigt beslutade rådet att ge kommissionen i uppdrag att inom ett år komma med förslag på hur ett motsvarande EU-system skulle kunna vara utformat, ett EU-TFTS (Terrorist Finance Tracking System). Det aktuella meddelandet innehåller inget slutligt förslag till ett EU-TFTS. Meddelandet är utformat som ett diskussionsunderlag där kommissionen väger för- och nackdelar med olika alternativ. Kommissionen förordar inte något av de föreslagna alternativen utan konstaterar i stället att varje alternativ kommer att kräva ytterligare viktiga val och beslut innan ett slutligt förslag kan utarbetas. Med tanke på hur politiskt viktig frågan är och hur komplicerad den är juridiskt och tekniskt sett menar kommissionen att mer tid bör avsättas så att både Europaparlamentet och rådet ges tillfälle till förberedelse och debatt. Kommissionen uppger att när Europaparlamentet och rådet har lämnat sina synpunkter kommer kommissionen att besluta om vilka steg som ska tas härnäst.

I meddelandet redogör kommissionen för de viktigaste funktionerna som ett EU-system bör omfatta, viktiga principer – såsom ändamålsenlighet, dataskydd, datasäkerhet och datalagring – som bör gälla och ett antal frågor när det gäller räckvidden av systemet diskuteras. Frågan om kostnaderna för ett EU-TFTS är också en betydelsefull aspekt.

Justitieutskottet välkomnar kommissionens initiativ till en diskussion om huruvida det bör införas ett EU-TFTS och hur det i sådant fall lämpligen ska utformas. Utskottet delar regeringens uppfattning att det amerikanska programmet har varit ett effektivt och viktigt instrument i kampen mot terrorism. Vid ett införande av motsvarande system inom EU är det enligt justitieutskottets mening angeläget att verka för en väl avvägd balans mel-

lan behovet av ett sådant system för att kunna bekämpa terrorism på ett effektivt sätt och respekten för de grundläggande rättigheterna, särskilt den personliga integriteten. Enligt utskottet är det vidare angeläget att det noga övervägs vad som bör ingå i tillämpningsområdet för ett EU-TFTS och utskottet välkomnar därmed den diskussion om räckvidden av systemet som kommissionen lyfter fram i meddelandet. Utskottet framhåller vidare att en noggrann granskning bör ske av om kostnaderna står i proportion till nyttan med införandet av ett EU-TFTS samt understryker vikten av en noggrann och tydlig reglering där högt ställda minimiregler på dataskyddsområdet kan vara en lämplig modell. Avslutningsvis betonar utskottet vikten av att varje möjlighet att förstärka skyddet för den personliga integriteten tas till vara.

I ärendet finns två motivreservationer (S, MP, SD och V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Dokumentets huvudsakliga innehåll	6
Utskottets granskning	10
Reservationer	12
1. Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism – motiveringen (S, SD)	12
2. Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism – motiveringen (MP, V)	12
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över granskade dokument	14
<i>Bilaga 2</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	15

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (S, SD) – motiveringen

Reservation 2 (MP, V) – motiveringen

Stockholm den 10 november 2011

På justitieutskottets vägnar

Johan Linander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Kerstin Haglö (S), Helena Bouveng (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Carl-Oskar Bohlin (M), Mattias Jonsson (S), Pia Hallström (M), Roger Haddad (FP) och Agneta Börjesson (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen hänvisat kommissionens meddelande av den 13 juli 2011 Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism: tillgängliga alternativ, KOM(2011) 429, till justitieutskottet för granskning och utlåtande.

Regeringskansliet har upprättat en faktapromemoria över meddelandet (2010/11:FPM147).

Justitieutskottet höll den 27 september 2011 en överläggning med regeringen om kommissionens meddelande (justitieutskottets prot. 2011/12:2).

Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande. Konstitutionsutskottet lämnade den 25 oktober 2011 ett sådant yttrande. Yttrandet finns i bilaga 2.

Bakgrund

I syfte att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism initierade USA 2001 ett system för att samla in och analysera meddelanden om finansiella transaktioner från det på marknaden dominerande företaget SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Detta system kallas TFTP (Terrorist Finance Tracking Program). Efter att företaget SWIFT flyttat delar av sin verksamhet från USA till Europa kunde USA i avsaknad av ett avtal om informationsutbyte mellan EU och USA inte få tillgång till dessa data. I juli 2010 ingick EU och USA ett avtal, TFTP-avtalet, om att föra över information om banktransaktionsdata till USA med syfte att bekämpa terrorism, inklusive finansiering av terrorism.

Samtidigt som avtalet mellan EU och USA ingicks beslutade rådet att ge kommissionen i uppdrag att inom ett år komma med förslag på hur ett motsvarande system inom EU skulle kunna vara utformat. Syftet med detta var tudelat. Dels hade TFTP visat sig vara ett effektivt system för bekämpning av terrorism, dels ville rådet undvika att stora mängder data, bulkdata, rörande oskyldiga EU-medborgare skickades till tredjeland.

Under våren 2011 höll kommissionen flera expertmöten där man diskuterade alternativa lösningar och hur ett framtida EU-TFTS (Terrorist Finance Tracking System) skulle kunna vara uppbyggt. Inför presentationen av det nu aktuella meddelandet har kommissionen aviserat att man vill ge mer tid för Europaparlamentet och rådet att debattera frågan innan ett slutligt förslag presenteras från kommissionen, vilket förväntas ske tidigast under början av 2012.

Oavsett vilket system som väljs konstaterar kommissionen att när ett EU-TFTS inrättats så kommer det att få konsekvenser för det redan existerande TFTP-avtalet, vilket då ska ses över enligt artikel 11(3) i det avtalet.

Dokumentets huvudsakliga innehåll

Meddelandet innehåller dels en historisk bakgrund till hur idén om ett system för att spåra finansiering av terrorism uppkom, dels ett resonemang kring olika alternativ för hur ett sådant system på EU-nivå, ett EU-TFTS, skulle kunna vara utformat.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att medan det inte råder någon tvekan om att TFTP varit ett mycket effektivt system för bekämpning av terrorism, inklusive finansiering av terrorism, så finns det en risk för att TFTP (och därmed även EU-TFTS) inkräktar på den enskildes personliga integritet. Två huvudskäl anges ändå för att gå vidare med ett EU-TFTS; dels behövs systemet för att bekämpa terrorism på ett effektivt sätt, dels är målet att begränsa den mängd data som skickas till tredjeland för dessa ändamål.

I meddelandet beskrivs de olika åtgärder som kommissionen har vidtagit i arbetet med att upprätta en rättslig och teknisk ram för att ta fram och analysera uppgifter om finansiella meddelanden som lagras på EU:s eget territorium. Kommissionen presenterar de olika alternativ som övervägs för att uppnå nämnda mål. I det här skedet uppger kommissionen inte vilket alternativ som är att föredra. Kommissionen betonar vidare att meddelandet inte påverkar de förslag som kommissionen kommer att lägga fram. Eventuella framtida förslag kommer att beakta vad som framkommer i diskussioner och i konsekvensbedömningen, vilken kommer grunda sig på en undersökning som kommissionen beställde under andra halvåret 2010. De slutliga resultaten av undersökningen förväntas finnas tillgängliga under slutet av innevarande år. Med tanke på konsekvenserna av ett lagstiftningsförslag, särskilt när det gäller uppgiftsskydd, kommer i konsekvensbedömningen riktas särskild uppmärksamhet på att eventuella åtgärder som kommissionen kan komma att föreslå är nödvändiga och proportionella. Dessutom kommer konsekvensbedömningen att omfatta det nödvändiga tekniska bakgrundsmaterialet samt en detaljerad utvärdering av tillgängliga alternativ. Kommissionen uppger vidare att man kommer att följa den vägledning som ges i kommissionens meddelande om strategin för genomförandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Det aktuella meddelandet kan delas in i ett antal delar: syftet med att upprätta ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism, de viktigaste funktionerna i ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism, viktiga principer vid vägandet mellan tillgängliga alternativ, räckvidden för ett eventuellt EU-system på området och slutligen en beskrivning av olika alternativ för ett EU-TFTS.

Syftet med att upprätta ett EU-TFTS

Kommissionen anger att det finns främst två skäl till att inrätta ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism:

- Systemet måste bidra effektivt till kampen mot terrorism och finansieringen av terrorism inom EU.
- Systemet måste bidra till att begränsa mängden personuppgifter som förs över till tredjeland. Systemet bör möjliggöra att de uppgifter som krävs för att driva det på EU:s territorium behandlas i enlighet med EU:s principer och lagstiftning om dataskydd.

De viktigaste funktionerna i ett EU-TFTS

Kommissionen framhåller att i de diskussioner som förts med berörda parter har det betonats från flera håll att om ett EU-TFTS ska införas bör det ske med EU-invånarnas säkerhet för ögonen. Systemet bör inte bara inrättas för att tillhandahålla relevanta uppgifter till amerikanska myndigheter. Det framhålls att myndigheterna i medlemsstaterna också har ett verkligt intresse av resultaten av ett sådant system. Vidare anges att ett EU-system måste inrättas med hänsyn till särdragen i EU:s rättsliga och administrativa ram. Detta inkluderar respekt för grundläggande rättigheter såsom rätten till skydd för personuppgifter.

I meddelandet beskrivs ett antal kärnfunktioner som systemet måste omfatta för att uppnå det centrala målet med ett EU-TFTS. Centrala funktioner är bl.a. mottagande och lagring (bearbetning) av rådata från de utsedda tillhandahållarna av finansiella tjänster för betalningsmeddelanden, inbegripet genomförandet av ett adekvat system för fysisk och elektronisk uppgiftssäkerhet. Övervakning och godkännande av sökningar i de uppgifter som har lämnats samt hur analys av resultaten av sökningarna ska ske är andra exempel på kärnfunktioner. Som ytterligare exempel på en av de centrala funktioner som beskrivs i meddelandet kan nämnas genomförande av ett lämpligt system för uppgiftsskydd, inklusive tillämpliga arkiverings-tider, loggningsskyldigheter, hantering av ansökningar om tillgång, korrigering, radering osv.

Viktiga principer vid vägandet mellan olika alternativ

Kommissionen anger att utöver överväganden avseende centrala funktioner i systemet är valet mellan de tillgängliga alternativen i stor utsträckning beroende av vilka resultat de ger i en rad viktiga frågor, som för närvarande bedöms i konsekvensbedömningen och även diskuteras i meddelandet. Kommissionen lyfter i meddelandet fram följande punkter.

Ändamålsenlighet: Förväntad ändamålsenlighet när det gäller att uppfylla det centrala målet att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism är en viktig faktor.

Dataskydd: Internationellt utbyte och analys av information och under rättelser kan endast ske inom en stabil och väl utvecklad ram för dataskydd. Konsekvenserna av vart och ett av de olika alternativen när det gäller dataskyddet måste bedömas noggrant i enlighet med de övergripande principerna om respekt för de grundläggande rättigheterna.

Datasäkerhet: Stränga bestämmelser om dataskydd måste kombineras med toppmodern infrastruktur och teknik på datasäkerhetsområdet.

Datalagring: Eftersom datalagring ofrånkomligt är kopplad till frågor som rör dataskydd och datasäkerhet, bör valet av den organisation som ska ansvara för lagring av uppgifter vara nära kopplat till det system för dataskydd och datasäkerhet som dessa organisationer kan erbjuda.

Att utnyttja befintliga strukturer och instrument: I samtliga alternativ bör man i möjligaste mån använda sig av de strukturer som finns. Det begränsar kostnaderna och gör det möjligt att dra nytta av de erfarenheter som gjorts och att utnyttja befintlig infrastruktur.

Samarbete mellan ansvariga myndigheter: De alternativ som skisseras i meddelandet erbjuder olika grader av samarbete och utbyte av information och underrättelser mellan de nationella myndigheterna samt mellan de nationella myndigheterna och EU-myndigheterna. Alla insatser på europeisk nivå måste respektera de begränsningar som fastställs i artikel 72 i EUF-fördraget om medlemsstaternas befogenheter att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Ekonomiska konsekvenser av de olika alternativen: De totala kostnaderna för att upprätta ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism och fördelningen av kostnaderna mellan EU och medlemsstaterna beror i stor utsträckning på vilket alternativ som väljs. De belopp som presenteras i meddelandet är preliminära och måste analyseras ytterligare och i detalj mot bakgrund av resultaten av konsekvensbedömningen.

Frågor att beakta

Kommissionen uppger i meddelandet att oberoende av valet mellan de olika alternativen för att inrätta ett EU-TFTS så måste ett antal relevanta frågor beaktas när det gäller räckvidden för ett sådant system. De frågor som kommissionen diskuterar i meddelandet är om systemet endast ska gälla terrorism och finansiering av terrorism eller mer, vilka tillhandahållare av internationella betalningsmeddelandetjänster som ska omfattas, om endast internationella meddelandetjänster ska omfattas eller också nationella samt slutligen frågan om vilka typer av finansiella betalningsmeddelanden som systemet bör omfatta.

Alternativ för ett EU-TFTS

Kommissionen redogör i meddelandet för tre alternativ för hur ett EU-TFTS skulle kunna vara uppbyggt.

Som kommissionen påpekar i meddelandet är alternativen inte nödvändigtvis begränsande och föregriper i alla händelser inte den slutliga konsekvensbedömningen eller de val som kommissionen kan komma att göra på grundval av den. De tre i meddelandet skisserade alternativen är i korthet som följer.

Centraliserat system: Enligt denna modell skulle man inrätta en central funktion vid Europol samt Eurojust som en stödfunktion. I korthet skulle Europol samla in obearbetade data från banktransaktionsföretag, lagra dessa data, utföra enskilda sökningar samt förse berörd(a) medlemsstat(er) med dessa data.

Decentraliserat system: Enligt denna modell skulle systemet skötas i huvudsak av varje medlemsstats brottsbekämpande myndigheter med Europol och Eurojust som perifera stödfunktioner. Ett decentraliserat system skulle innebära stora kostnader för varje medlemsstat eftersom varje funktion (insamling, lagring, sökning, analys) måste byggas upp på nationell nivå.

Hybridsystem: Detta förslag skulle innebära en ansvarsfördelning mellan Europol, Eurojust och medlemsstaterna på så sätt att det centrala systemet hanteras av Europol som samlar in och lagrar data. Medlemsstaterna får därefter via en uppgraderad FIU-plattform själva göra de sökningar som man anser nödvändiga. Sökresultaten hanteras enskilt av respektive medlemsstat.

Utskottets granskning

Faktapromemorian

Inom Regeringskansliet har det utarbetats en faktapromemoria (2010/11: FPM147) med anledning av kommissionens meddelande om ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism.

Under rubriken Preliminär svensk ståndpunkt i faktapromemorian anges att regeringen delar kommissionens uppfattning att det amerikanska TFTP varit ett effektivt och viktigt instrument i kampen mot terrorism. Samtidigt framhålls att systemet reser en rad frågor av dataskydds-, rättssäkerhets- och integritetskaraktär eftersom det innefattar masslagring och massöverföring av data. Det påpekas att balansen mellan effektivitet och dataskydd/rättssäkerhet/integritet i ett motsvarande system på EU-nivå, EU-TFTS, måste granskas noggrant innan regeringen kan ta slutlig ställning till ett sådant förslag. Regeringen anger att utgångspunkten inför en sådan bedömning bör bygga på försiktighet. Vidare anförs att allt pekar på att kostnaderna för ett EU-TFTS kommer att bli avsevärda, men att det ännu är för tidigt att svara på hur stora dessa kostnader kommer att bli. Det anges att så snart ett slutligt alternativ har presenterats kommer regeringen att noggrant granska och ta ställning till frågan om kostnaderna står i proportion till nyttan.

Konstitutionsutskottets yttrande

Frågor om de grundläggande rättigheterna hör till konstitutionsutskottets beredningsområde. Justitieutskottet har därför berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över meddelandet om ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism. Konstitutionsutskottet lämnade den 25 oktober 2011 ett sådant yttrande.

I yttrandet har konstitutionsutskottet begränsat sitt uttalande till att avse frågor av betydelse för grundläggande fri- och rättigheter och dataskydd.

Eftersom ett system för att spåra finansiering av terrorism inbegriper masslagring och massöverföring av data är frågor av dataskydds-, rättssäkerhets- och integritetskaraktär centrala, enligt konstitutionsutskottet. Med tanke på de konsekvenser ett lagstiftningsförslag kan komma att få för grundläggande rättigheter är det, enligt utskottet, viktigt att överväga om de åtgärder som kan komma att föreslås är nödvändiga och proportionerliga. Av särskild betydelse är enligt utskottets mening att nyttan av överståndandet kan mätas. Här konstaterar utskottet att det system som i dag finns genom avtalet mellan EU och USA har varit och kommer att bli föremål för utvärdering. Utskottet förutsätter att resultaten av dessa utvärder-

ingar noga analyseras och att alla möjligheter till förbättringar vad avser skydd för grundläggande rättigheter tas till vara i det fortsatta arbetet med ett eventuellt motsvarande EU-system.

Utskottet understryker vikten av en noggrann och tydlig reglering. Vidare framhåller utskottet att högt ställda minimiregler på dataskyddsområdet, som inte hindrar att enskilda medlemsstater i sitt nationella regelverk ställer högre krav på uppgiftsskydd och datasäkerhet, är en lämplig modell.

Sammanfattningsvis betonar konstitutionsutskottet – liksom i yttrandet över kommissionens utvärderingsrapport om datalagringsdirektivet (2011/12: KU2y) – vikten av att varje möjlighet att förstärka skyddet för den personliga integriteten tas till vara.

Justitieukskottets synpunkter

Justitieukskottet välkomnar kommissionens initiativ till en diskussion om huruvida det på EU-nivå bör införas ett system för att spåra finansiering av terrorism och hur det i sådant fall lämpligen ska utformas. Utskottet delar regeringens uppfattning att det amerikanska programmet har varit ett effektivt och viktigt instrument i kampen mot terrorism. Som påpekas i kommissionens meddelande är frågan om införande av ett motsvarande EU-system politiskt viktig och även komplicerad juridiskt och tekniskt sett. Systemet reser en rad frågor av dataskydds-, rättssäkerhets- och integritetskaraktär. Vid ett införande av motsvarande system på EU-nivå är det enligt justitieukskottets mening angeläget att verka för en väl avvägd balans mellan behovet av ett sådant system för att kunna bekämpa terrorism på ett effektivt sätt och respekten för de grundläggande rättigheterna, särskilt den personliga integriteten. Inför den fortsatta behandlingen av frågan huruvida ett EU-TFTS bör införas vill utskottet understryka vikten av att noga överväga om de åtgärder som kan komma att föreslås är nödvändiga och proportionerliga. Enligt utskottet är det angeläget att det noga övervägs vad som bör ingå i tillämpningsområdet för ett EU-TFTS, och utskottet välkomnar därmed den diskussion om räckvidden av systemet som kommissionen lyfter fram i meddelandet. Utskottet vill även framhålla betydelsen i det fortsatta arbetet av att det sker en noggrann granskning av om kostnaderna står i proportion till nyttan.

I likhet med konstitutionsutskottet vill justitieukskottet understryka vikten av en noggrann och tydlig reglering samt anföra att högt ställda minimiregler på dataskyddsområdet, som inte hindrar att enskilda medlemsstater i sitt nationella regelverk ställer högre krav på uppgiftsskydd och datasäkerhet, är en lämplig modell. Sammanfattningsvis instämmer utskottet i det som konstitutionsutskottet betonar om vikten av att varje möjlighet att förstärka skyddet för den personliga integriteten tas till vara.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism – motiveringen (S, SD)

av Kerstin Haglö (S), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD) och Mattias Jonsson (S).

Ställningstagande

I likhet med utskottets majoritet välkomnar vi kommissionens initiativ till en diskussion om huruvida det på EU-nivå bör införas ett system för att spåra finansiering av terrorism och hur det i sådant fall lämpligen ska utformas. Vi delar majoritetens mening att det är angeläget att verka för en väl avvägd balans mellan behovet av ett sådant system för att kunna bekämpa terrorism på ett effektivt sätt och respekten för de grundläggande rättigheterna, särskilt den personliga integriteten. Vi vill dock beträffande systemets räckvidd tillägga följande. I kommissionens meddelande anges att proportionalitetshänsyn pekar mot att ett motsvarande europeiskt system får samma begränsade räckvidd som i det amerikanska programmet, dvs. att användningen av uppgifterna strikt begränsas till att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism. Det är otvivelaktigt så att tillgång till uppgifter om finansiella betalningsmeddelanden vore ett värdefullt verktyg även i kampen mot andra former av allvarlig brottslighet. Då organiserad ekonomisk brottslighet ofta har koppling till terrorism anser vi att kommissionen bör överväga om instrumentet EU-TFTS ska utvidgas till att användas även i kampen mot organiserad ekonomisk brottslighet.

2. Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism – motiveringen (MP, V)

av Lena Olsson (V) och Agneta Börjesson (MP).

Ställningstagande

En utvärdering av det s.k. TFTP-avtalet mellan EU och USA presenterades i mars 2011. Utvärderingen visade på stora säkerhetsbrister och på att Europol brustit som kontrollinstans. Vi är starkt kritiska till att EU nu avser att bygga upp ett eget system för information om banktransaktionsdata (EU-TFTS). Vi är skeptiska till att ett sådant system kan garantera EU-medborgarnas rättsäkerhet, och vi anser att utlämnande av denna typ av information bara ska få ske efter beslut i domstol vid en konkret misstanke mot en specifik individ. Att analysera finansiella betalningsmeddelan-

den från alla EU-medborgare anser vi vara både oproportionerligt och i konflikt med EU:s dataskyddslagar. Vi menar att beslut om fler övervakningssystem är fel väg att gå.

BILAGA 1

Förteckning över granskade dokument

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism: tillgängliga alternativ, KOM (2011) 429

BILAGA 2**Konstitutionsutskottets yttrande
2011/12:KU4y****Ett EU-system för att spåra finansiering av
terrorism**

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 13 oktober 2011 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism: tillgängliga alternativ (KOM (2011) 429).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor av betydelse för grundläggande fri- och rättigheter samt dataskydd.

Utskottets överväganden

Bakgrund

I juli 2010 ingick EU och USA ett avtal om översändande av banktransaktionsdata (Swift-data) till USA med syfte att bekämpa terrorism, inklusive finansiering av terrorism. Bakgrunden var att USA sedan 2001 använt Swift-data inom det s.k. TFTP (Terrorist Finance Tracking Program). Efter att företaget Swift flyttat delar av sin verksamhet från USA till Europa i december 2009 kunde USA inte få tillgång till denna data utan ett internationellt avtal mellan EU och USA.

Samtidigt som avtalet mellan EU och USA ingicks beslutade rådet att ge kommissionen i uppdrag att inom ett år komma med förslag på hur ett motsvarande system på EU-nivå, EU-TFTS (Terrorist Finance Tracking System), skulle kunna vara utformat.

Kommissionen höll flera expertmöten under våren 2011 där man diskuterade alternativa lösningar och hur ett framtida TFTS skulle kunna vara uppbyggt. I meddelandet väger kommissionen för- och nackdelar med olika alternativ. Kommissionen aviserar att man vill ge mer tid till EU-parlamentet och rådet att debattera frågan innan ett slutligt förslag presenteras, vilket förväntas ske tidigast under början av 2012.

Kommissionens meddelande har remitterats till justitieutskottet för utlåtande. Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över meddelandet.

Kommissionens meddelande

Kommissionen konstaterar i meddelandet att TFTP-systemets effektivitet när det gäller att bekämpa terrorism inte är ifrågasatt men att det finns allvarliga farhågor för dess konsekvenser för människors grundläggande rättigheter. Farhågorna riktar sig framför allt mot att genomförandet av TFTP-avtalet innebär tillhandahållande av stora mängder personuppgifter (massdata) och att uppgifterna lämnas i s.k. bulk snarare än på individuell basis.

Enligt kommissionen finns det främst två skäl till att inrätta ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism: dels måste systemet bidra effektivt till kampen mot terrorism och finansiering av terrorism, dels måste det bidra till att begränsa mängden personuppgifter som förs över till tredje land.

I meddelandet redogör kommissionen för de viktigaste funktionerna som ett EU-system bör omfatta, viktiga principer – såsom ändamålsenlighet, dataskydd, datasäkerhet och datalagring – som bör gälla samt diskuteras ett antal frågor kring vad ett system bör omfatta.

Kommissionen skissar i meddelandet på tre alternativa TFTS-system som innebär

- att ett eventuellt framtida TFTP i större eller mindre mån centraliseras inom EU (Europol och Eurojust får centrala roller)
- att det decentraliseras genom att medlemsstaterna och deras säkerhetstjänster och andra nationella myndigheter ges huvudansvar för systemets olika funktioner eller
- en kombination av dessa bägge (hybridlösning).

Kommissionen förordar inte något av de föreslagna alternativen utan konstaterar i stället att varje alternativ kommer att kräva ytterligare viktiga val och beslut innan ett slutligt förslag kan utarbetas. Därför menar kommissionen att mer tid bör avsättas så att både EU-parlamentet och rådet ges tillfälle till förberedelse och debatt.

Oavsett vilket system som väljs konstaterar kommissionen att när ett TFTP-system inrättats så kommer det att få konsekvenser för det redan existerande TFTP-avtalet, vilket då ska ses över enligt artikel 11(3) i det avtalet.

Utskottets ställningstagande

Ett system för att spåra finansiering av terrorism inbegriper masslagring och massöverföring av data. Frågor av dataskydds-, rättssäkerhets- och integritetskaraktär är därför centrala. Med tanke på de konsekvenser ett lagstiftningsförslag kan komma att få för grundläggande rättigheter är det viktigt att noga överväga om de åtgärder som kan komma att föreslås är nödvändiga och proportionerliga. Av särskild betydelse är enligt utskottets mening att nyttan av översändandet av uppgifter kan mätas. Här kan utskottet konstatera att det system som i dag finns genom avtalet mellan EU och USA har varit och kommer att bli föremål för utvärdering. Utskottet förutsätter att resultaten av dessa utvärderingar noga analyseras och att alla möjligheter till förbättringar vad avser skydd för grundläggande rättigheter tas till vara i det fortsatta arbetet med ett eventuellt motsvarande EU-system.

Från de utgångspunkter utskottet har att beakta vill utskottet framhålla vikten av en noggrann och tydlig reglering samt att högt ställda minimiregler på dataskyddsområdet, som inte hindrar att enskilda medlemsstater i sitt nationella regelverk ställer högre krav på uppgiftsskydd och datasäkerhet, är en lämplig modell.

Sammanfattningsvis vill utskottet – liksom i yttrandet över kommissionens utvärderingsrapport om datalagringsdirektivet – betona vikten av att varje möjlighet att förstärka skyddet för den personliga integriteten tas till vara.

Stockholm den 25 oktober 2011

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).