



REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2015-11-23

Justitiedepartementet

Polisenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den
3-4 december 2015

Dagordningspunkt 15

Rubrik: EU PNR - lägesrapport

Dokument: 14024/15 GENVAL 56 AVIATION 134 etc. (bifogas)

Tidigare dokument: 11105/15 GENVAL 29 AVIATION 78 etc, Fakta-PM
från Justitiedepartementet 2010/11:FPM77

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 20 april 2012 och 27
november 2014 samt den 2 oktober 2015.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till
riksdagsutskott: Överläggningar med JuU den 27 januari och den 17
september 2015 samt 1 oktober 2015 inför RIF-rådet den 8-9 oktober
2015.

Bakgrund

Rådet överlämnade sin gemensamma inställning till
Europaparlamentet (EP) i april 2012. Efter att EP:s utskott för
medborgerliga friheter (LIBE) den 15 juli 2015 presenterat sitt förslag
till direktivtext har trilogförhandlingar med EP nyligen inletts. Bägge
parter har var för sig aviserat sina målsättningar att nå en
överenskommelse i frågan före utgången av år 2015.

Vid detta RIF-rådsmöte förväntas ORDF presentera bakgrunden och
redogöra för det aktuella förhandlingsläget efter de inledande
trilogförhandlingarna och avstämningarna i rådsretsen.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har angett artiklarna 82.1 d och 87.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som rättslig grund för förslaget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 i EUF-fördraget), vilket innebär att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i rådet och att Europaparlamentet därefter ska godkänna förslaget till direktiv innan det slutligen kan antas av rådet.

Svensk ståndpunkt

Sveriges grundläggande inställning till användande av PNR-uppgifter för brottsbekämpande ändamål är positiv. Samtidigt är det viktigt att uppgifterna används på ett rättssäkert sätt och med säkerställande av ett starkt skydd för rätten till privatliv. Brottsbekämpande myndigheter i Sverige har redan i dag tillgång till och använder PNR-uppgifter för brottsbekämpande ändamål. Uppgifterna kan också sparas i enskilda utredningar med stöd av polisdatalagen och tullbrottsdatalagen.

Det är positivt att åstadkomma ett samlat EU-regelverk för insamling och användning av PNR-uppgifter då det kan öka rättssäkerheten genom att skapa enhetlighet mellan medlemsstaters olika regelverk. Förhandlingarna har pågått under en längre tid och det är angeläget att de nu kan avslutas. Förslaget till direktiv som överlämnats av rådet till Europaparlamentet utgör en bra utgångspunkt för konstruktiva förhandlingar med parlamentet. Direktivet måste vara utformat så att det innebär en förbättring för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att bekämpa allvarlig brottslighet, inklusive terrorism. Det är samtidigt nödvändigt att regleringen är rättssäker och skapar en bra balans mellan intresset av att bekämpa brott och intresset av skyddet för personuppgifter och skyddet för den personliga integriteten.

Beträffande de huvudsakliga skiljelinjerna mellan rådets och Europaparlamentets förslag (se nedan under Europaparlamentets inställning) anser regeringen att:

1. Det ska vara möjlighet för medlemsstaterna att välja att inkludera EU-interna flygningar i direktivets tillämpningsområde. Sverige bör inta en generellt positiv inställning till att åstadkomma ett samlat EU-regelverk även för EU-interna flygningar redan genom antagandet av direktivet. Det intrång i den personliga integriteten som en oselecterad lagring av PNR-uppgifter innebär är endast proportionell om det innebär mervärden för strävan att bekämpa grov brottslighet. Givet detta är den kompromiss som rådets allmänna inriktning från 2012 utgör acceptabel för Sverige. I de kommande förhandlingarna kan förtydliganden från EU-domstolen avseende skyddet för den personliga integriteten vara vägledande.

2. Alla grova brott enligt förteckningen till den europeiska arresteringsordern ska ingå, oavsett om det rör gränsöverskridande brott eller inte. Sverige bör stödja definitionerna i rådets allmänna inriktning från 2012. PNR-data måste kunna användas i brottsutredningar oavsett om det rör sig om nationell eller gränsöverskridande brottslighet.
3. Sparandetiden om maximalt 5 år utgör en rimlig nivå för att åstadkomma en god balans mellan olika och motstående behov. När det gäller tidpunkten för maskering är en kortare tid än den av rådet föreslagna tvåårsperioden motiverad, givet att det finns rimliga möjligheter att i efterhand ta del av specifika data. Tidpunkten för maskering bör vara betydligt närmare Europaparlamentets förslag än rådets. I de kommande förhandlingarna kan EU-domstolens förtydligande av kraven för att lagra stora mängder personuppgifter vara vägledande.
4. Endast flygbolag bör omfattas av skyldigheten att lämna PNR-data, men Sverige kan vara flexibel till förslag som stöds av en majoritet av medlemsstaterna,
5. Europols tillgång till PNR-data tillförsäkras redan på annat sätt, därför behövs inte en reglering där Europol ges rätt att ta emot och självständigt begära PNR-data från nationella Passenger Information Units (PIU:er).

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets ledamöter förde fram över 400 ändringsförslag till kommissionens ursprungliga förslag. Efter flera års väntan presenterade EP genom LIBE-utskottet sitt förslag i juli 2015. EP:s förslag avviker från rådets på en lång rad punkter, vilka kan sammanfattas i följande huvudsakliga skiljelinjer;

1. EP vill att direktivet endast ska omfatta EU-externa flygningar, dvs. flygningar som inleds eller avslutas utanför EU, medan rådet föreslår att medlemsstaterna ska ha rätt att inkludera vissa eller alla EU-interna flygningar.
2. EP vill att PNR-uppgifter endast ska få användas vid ”gränsöverskridande” brottslighet och presenterar en egen brottskatalog med tillämpliga brottstyper. Rådet vill att alla grova brott som anges i bilagan till den europeiska arresteringsordern ska omfattas, oavsett om de är gränsöverskridande eller inte.

3. EP vill att PNR-data ska sparas i 30 dagar, därefter maskeras och sparas i ytterligare fem år innan de slutligen raderas. Särskilda bestämmelser ska gälla för tillgång till maskerade uppgifter.
4. EP vill att direktivet ska omfatta en skyldighet för även andra kommersiella aktörer än flygbolagen, (t.ex. resebyråer och biljettförmedlare).
5. EP vill att Europol, på samma sätt som medlemsstaternas PIU, ska ges självständig rätt att begära och få PNR-uppgifter från PIU:er.

Förslaget

Nedan beskrivs förslaget så som det överlämnades av rådet till Europaparlamentet i april 2012. En utförlig redovisning finns i det underlag som överlämnades till Justitiekommittén vid överläggningen den 27 januari 2015.

Syfte och tillämpningsområde

Direktivet syftar till att enhetligt reglera insamling, sparande och behandling av flygpassageraruppgifter i brottsbekämpande verksamhet. I huvudsak finns två skäl till förslaget. För det första att bidra till rättsväsendets möjligheter att bekämpa och skydda medborgarna från allvarliga brott, inklusive terroristbrott. För det andra att undvika att olika PNR-system utvecklas inom EU, vilket kan leda till rättsosäkerhet, ökade kostnader och risk för bristande skydd för den personliga integriteten.

I korthet innebär förslaget insamling och fem års sparande av samt reglerad tillgång till vissa PNR-uppgifter för att bekämpa allvarliga brott. Med allvarliga brott menas sådana brott som i enlighet med nationell rätt upptas i artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF om den europeiska arresteringsordern och som kan medföra straff om tre års fängelse eller mer. Terroristbrott definieras i enlighet med artiklarna 1–4 i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Direktivet omfattar endast PNR-uppgifter som lämnas från flygtrafik som anländer från eller avgår till ett land utanför EU, inklusive mellanlandningar. De medlemsstater som önskar får tillämpa direktivets bestämmelser även på den EU-interna flygtrafiken.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Polisen och Tullverket har enligt lag möjlighet att begära ut flygpassageraruppgifter från flygbolag för brottsbekämpande ändamål. Möjligheten utnyttjas t.ex. av Tullverket på Arlanda där omkring 75–90 procent av narkotikabeslagen sker efter analys av PNR-uppgifter. PNR-uppgifter ger även viktiga underrättelser i utredningar av andra

allvarliga brott såsom grovt rån, vapenbrott, narkotikasmuggling (särskilt för att finna organisatörer och huvudmän), ekonomisk brottslighet och människosmuggling. Preliminärt bedöms att direktivet innebär effekter på gällande svenska regler om bl.a. inhämtning och hantering av PNR-uppgifter. Det är dock svårt att idag i närmare detalj avgöra vilka effekterna är eller omfattningen av dem.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kommer att innebära kostnader på medlemsstatsnivå i form av systemutveckling och bemanning av den funktion som ska ansvara för PNR-databasen, dvs. PIU:n. Kostnaderna för att skapa nationella PNR-system ska delvis finansieras av EU och medel avses bli avsatta inom ramen för EU:s fond för inre säkerhet.

Det är dock inte möjligt att nu bedöma den exakta omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna. Nya kostnader bedöms dock i nuläget kunna finansieras inom befintliga budgetramar.

Övrigt

–