



Meddelande om att bekämpa terrorism och dess finansiering

Justitiedepartementet

2011-09-06

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 429 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Ett europeiskt system för spårning av terrorismfinansiering: tillgängliga möjligheter

Sammanfattning

Meddelandet innehåller dels en historisk bakgrund till hur idén om ett system för spårning av terrorismfinansiering uppkom, nämligen genom det amerikanska TFTP-systemet (Terrorist Finance Tracking Program), som varit i drift sedan år 2001, dels ett resonemang kring tre alternativa möjligheter för hur ett motsvarande system på EU-nivå, EU-TFTS (Terrorist Finance Tracking System) skulle kunna vara utformat. Något slutligt förslag till ett TFTS lämnas däremot inte i meddelandet.

EU och USA ingick i juli 2010 ett avtal om översändande av information om banktransaktioner till USA med syfte att bekämpa terrorism, inklusive finansiering av terrorism. 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.

Det aktuella meddelandet innehåller inget slutligt förslag till ett EU TFTS. Det är istället utformat som ett diskussionspapper där kommissionen väger för- och nackdelar med olika alternativ. Kommissionen konstaterar å ena sidan att det finns en stor enighet om att TFTP-systemet visat sig vara ett effektivt medel i kampen mot terrorism. Å andra sidan ställs frågan om avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhetsfrågor och skyddet för den enskildes integritet på sin spets i TFTP genom att en stor mängd data - s.k. bulk data - regelbundet överförs till tredje land. Frågan om kostnaderna för ett TFTS är också en betydelsefull aspekt.

De tre alternativa lösningarna som skissas på innebär 1) att ett eventuellt framtida TFTS i större eller mindre mån centraliseras inom EU (Europol och Eurojust får centrala roller), 2) att det decentraliseras genom att medlemsstaterna och dess säkerhetstjänster och andra nationella myndigheter ges huvudansvar för systemets olika funktioner eller 3) en kombination av dessa bägge (hybridlösning). I samtliga alternativ finns element av EU-kompetens och medlemsstatskompetens.

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

Regeringen delar uppfattningen att TFTP varit ett effektivt och viktigt instrument i kampen mot terrorism. Samtidigt reser systemet en rad frågor av dataskydds-, rättssäkerhets- och integritetskaraktär.

1 Förslaget

1.1 Ärendets 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 år 2001 använt Swift-data inom TFTP. 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 EU-system skulle kunna vara utformat. Syftet med detta var tudelat: dels hade TFTP visat sig vara ett mycket effektivt system för bekämpning av terrorism, dels ville rådet undvika att stora mängder data, bulk-data, rörande oskyldiga EU-medborgare skickades till ett tredje land.

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

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 TFTS) inkräktar på den enskildes personliga integritet. Två huvudskäl anges ändå för att gå vidare med ett TFTS; dels behövs systemet för att bekämpa terrorism på ett effektivt sätt, dels är målet att begränsa den mängd data som skickas till tredje land för dessa ändamål.

I meddelandet skissar kommissionen på tre alternativa TFTS-system, ett centraliserat, ett decentraliserat och ett hybridsystem. De tre alternativen redovisas nedan. Kommissionen är försiktig med att förorda något av alternativen men säger ändå att man fått intrycket av att hybridlösningen är den som troligtvis kan få stöd av flest medlemsstater. Oavsett vilket system som väljs konstaterar kommissionen att när ett TFTS inrättats så kommer det att få konsekvenser för det redan existerande TFTP-avtalet, vilket då skall ses över enligt artikel 11(3) i det avtalet.

Centraliserat system

Enligt denna modell skulle man inrätta en central funktion vid Europol samt Eurojust som en stödfunktion. I korthet skulle Europol samla in obearbetad data från banktransaktionsbolaget, 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 resp. medlemsstat.

Eftersom kommissionen inte lämnat något slutligt förslag är det ännu för tidigt att ta ställning till vilken effekt på svenska regler ett framtida TFTS skulle få. Det bedöms dock som sannolikt att vissa regeländringar skulle bli nödvändiga vid införandet av ett TFTS, i synnerhet om ett decentraliserat system eller hybridssystem väljs som lösning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen gör bedömningen att de initiala kostnaderna för ett TFTS ligger mellan 33 och 47 miljoner euro beroende på vilken av de föreslagna alternativen man väljer. Därtill kommer 7-11 miljoner euro per år för driftskostnader, löner oräknade. Beräkningen är preliminär och kommissionen hänvisar till en närmare beräkning i den konsekvensanalys som man beställde år 2010 och som beräknas bli presenterad i slutet av år 2011.

Oavsett vilket av alternativen man väljer kommer det att innebära budgetära konsekvenser för Sverige. Det är i nuläget dock för tidigt att med någon högre säkerhet kunna göra en bedömning av storleken.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det amerikanska TFTP-programmet varit ett effektivt och viktigt instrument i kampen mot terrorism. Samtidigt reser systemet en rad frågor av dataskydds-, rättssäkerhets- och integritetskaraktär eftersom det innefattar masslagring och massöverföring av data.

Balansen mellan effektivitet och dataskydd/rättssäkerhet/integritet i ett motsvarande system på EU-nivå, TFTS, måste granskas noggrant innan regeringen kan ta slutlig ställning till ett sådant förslag. Utgångspunkten inför en sådan bedömning bör bygga på försiktighet.

Vidare pekar allt på att kostnaderna för ett TFTS kommer att bli avsevärda. Det är ännu för tidigt att svara på hur stora dessa kostnader skulle bli. Så snart ett slutligt alternativ har presenterats kommer regeringen att noggrant granska och ta ställning till frågan om kostnaderna står i proportion till nyttan.

Beträffande de kostnader som ett framtida TFTS kommer att medföra så är utgångspunkten att de ekonomiska konsekvenserna ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar såväl nationellt som på EU-budgeten.

Liksom Sverige anser de flesta medlemsstater att TFTP visat sig vara ett mycket effektivt instrument i kampen mot terrorism och dess finansiering. Samtidigt är avvägningen mot integritets- och rättssäkerhetsaspekter känslig och de flesta tar också upp frågan om att nyttan med ett framtida system måste stå i proportion till kostnaderna. Överlag är medlemsstaterna positiva till någon form av TFTS.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte yttrat sig över det aktuella meddelandet men har i olika tidigare sammanhang uttryckt skepsis mot det amerikanska TFTP på grund av risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Parlamentet har varit något mindre kategoriskt när det gäller ett framtida EU TFTS.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ingen rättslig grund har angivits i detta skede då det endast rör sig om ett meddelande och inte ett förslag till rättsakt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Se resonemanget ovan under punkt 3.1.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under hösten förväntas det aktuella meddelandet bli behandlat i rådet och Europaparlamentet med rådsslutsatser resp. en parlamentsresolution om hur man bör gå vidare med ett TFTS. Kommissionen har aviserat att man kommer att avvakta denna process och räknar med att komma med ett formellt förslag tidigast i början av år 2012. Först därefter kan behandling i rådsarbetsgrupp bli aktuellt.

TFTP – Terrorist Finance Tracking Program. Det amerikanska systemet som varit i drift sedan år 2001 och till vilket EU och USA slutit ett avtal år 2010.

TFTS – Terrorist Finance Tracking System. Kommissionens namn på ett eventuellt framtida EU-system.

Banktransaktionsbolaget – Det belgiska företaget SWIFT som varit den enda leverantören av data till TFTP. SWIFT har en kraftigt dominerade ställning på världsmarknaden även om det inte saknas konkurrenter.

Bulk data – Större mängd obearbetade data (finansiella meddelanden) rörande enskilda banktransaktioner. USA har sedan TFTP startades regelbundet begärt och fått denna typ av bulkdata av SWIFT.

FIU – Financial Intelligence Unit. Varje medlemsstat har efter beslut i rådet inrättat en nationell FIU-kontaktpunkt. I Sverige delas denna uppgift av Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen vid Rikskriminalpolisen.

FIU-plattform – Medlemsstaternas respektive nationella FIU och Europol är sammanlänkade på EU-nivå till ett nätverk för informationsutbyte och annat samarbete.