



2011-09-12

Justitiedepartementet

Polisenheten

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 22-23 september 2011

Dagordningspunkt 7

Rubrik: Meddelande från kommissionen - Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism: tillgängliga alternativ
- Riktlinjedebatt.

Dokument:
12957/11 GENVAL 81 JAI 522 etc. (bifogas)

Tidigare dokument: Fakta-PM Ju-dep 2010/11:FPM147

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 8 april 2011

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: JuU den 22 juni 2010

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 TFTP¹. 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.

¹ I syfte att bekämpa terrorism och finansiering därav initierade USA år 2001 ett system för inhämtande och analys av meddelanden om finansiella transaktioner från det på marknaden dominerande företaget Swift (Society for Worldwide Intra-bank Financial Transactions). Systemet kallas Terrorist Finance Tracking Program(TFTP).

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. Med bulk-data avses större mängder obearbetade data (finansiella meddelanden) rörande enskilda banktransaktioner.

Under våren 2011 höll kommissionen flera expertmöten där man diskuterade alternativa lösningar och hur ett framtida TFTS² skulle kunna vara uppbyggt. Kommissionen har inför presentationen av meddelandet om ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism aviserat att man vill ge mer tid för Europaparlamentet och rådet att debattera frågan innan ett slutligt förslag presenteras, vilket förväntas ske tidigast under början av år 2012.

Rådet förväntas vid sitt möte den 22-23 september lyssna till kommissionens presentation av det aktuella meddelandet och därefter föra en riktlinjedebatt om detta.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Ingen rättslig grund har angivits då det enbart rör sig om ett meddelande och inte ett förslag till en formell rättsakt.

Svensk ståndpunkt

Sverige 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. Dessutom är de tre alternativ som anges i meddelandet endast prototyper

² TFTS – Terrorist Finance Tracking System. Kommissionens namn på ett eventuellt framtida EU-system.

och alltför lite utvecklade för att Sverige ska kunna ta ställning till något av dem. Så snart ett slutligt alternativ har presenterats kommer Sverige på nytt att noggrant granska och ta ställning till frågan om kostnaderna står i proportion till nyttan. Beträffande de kostnader som ett framtida TFTP kommer att medföra så är utgångspunkten att de ekonomiska konsekvenserna ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar såväl nationellt som på EU-budgeten.

Europaparlamentets inställning

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 TFTP.

Förslaget

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 TFTP) inkräktar på den enskildes personliga integritet. Två huvudskäl anges ändå för att gå vidare med ett TFTP; 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 TFTP-system, ett centraliserat, ett decentraliserat och ett hybridssystem. De tre alternativen redovisas nedan. Kommissionen är försiktig med att förordna 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 TFTP 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.

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-plattform³ själva göra de sökningar som man anser nödvändiga. Sökresultaten hanteras enskilt av resp. medlemsstat.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

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 hybridsystem väljs som lösning.

Ekonomiska konsekvenser

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.

Övrigt

-

³ FIU-plattform – Medlemsstaternas respektive nationella FIU och Europol är sammanlänkade på EU-nivå till ett nätverk för informationsutbyte och annat samarbete.

