

Sammanfattning av Europeiska datatillsynsmannens andra yttrande om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet

(Den fullständiga texten till detta yttrande finns på engelska, franska och tyska på Europeiska datatillsynsmannens webbplats www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. FÖRSLAGET OCH DESS BAKGRUND

1. Diskussionerna om ett eventuellt system för passageraruppgifter (PNR-uppgifter) inom EU har pågått sedan 2007, när förslaget till rådets rambeslut i frågan antogs ⁽¹⁾. Avsikten med det ursprungliga förslaget var att lufttrafikföretag som bedriver flygverksamhet mellan EU och tredjeländer skulle åläggas att överföra PNR-uppgifter till behöriga myndigheter för förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring av terroristbrott och grov brottslighet. Europeiska datatillsynsmannen utfärdade ett yttrande om förslaget ⁽²⁾ och följde dess utveckling.
2. Den 2 februari 2011 antog kommissionen ett nytt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (nedan kallat *förslaget*). Europeiska datatillsynsmannen utfärdade ett yttrande om det nya förslaget ⁽³⁾, där han lämnade ytterligare kommentarer och anmärkningar till texten, bland annat rörande förslagets nödvändighet och proportionalitet, dess tillämpningsområde, utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna och lagringen av PNR-uppgifter.
3. Den 23 april 2012 antog rådet en allmän riktlinje om den text som kommissionen hade föreslagit ⁽⁴⁾ i syfte att inleda förhandlingarna med parlamentet.
4. Lagstiftningsförfarandet har legat på is sedan Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikesfrågor (Libe) förkastade förslaget den 24 april 2013 ⁽⁵⁾ och ifrågasatte huruvida det var nödvändigt och proportionerligt. Diskussionerna har nyligen återupptagits efter terroristattackerna i Paris i januari 2015 ⁽⁶⁾.
5. Europaparlamentet åtog sig i sin resolution av den 11 februari 2015 om åtgärder mot terrorism ⁽⁷⁾ att arbeta för att ett direktiv om ett EU-system för passageraruppgifter (EU PNR) ska slutföras och uppmanade kommissionen att redogöra för konsekvenserna av domstolens dom för datalagringsdirektivet och de eventuella följderna för EU PNR-direktivet. Europaparlamentet uppmanade rådet att göra framsteg med uppgiftsskyddspaketet, så att trepartsdialogerna om EU:s PNR-direktiv och uppgiftsskyddspaketet skulle kunna genomföras parallellt med varandra. Kommissionen uppmanades att bjuda in oberoende experter från brottsbekämpande organ, säkerhetsorgan och underrättelseorgan samt företrädare för artikel 29-gruppen för att diskutera PNR-systemets nödvändighet och proportionalitet.
6. I resolutionen uppmanades medlemsstaterna dessutom att till fullo utnyttja befintliga plattformar, databaser och varningssystem på europeisk nivå, såsom Schengens informationssystem (SIS) och systemet för förhandsinformation om passagerare (Apis) ⁽⁸⁾ och uppmanades starkt till bättre informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och EU-organen ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ KOM(2007) 654 slutlig.

⁽²⁾ Yttrande av den 20 december 2007 från Europeiska datatillsynsmannen om utkastet till förslag till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpningssyfte (EUT C 110, 1.5.2008, s. 1).

⁽³⁾ Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen av den 25 mars 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

⁽⁴⁾ Allmän riktlinje från rådet, text antagen den 23 april 2013, 8916/2.

⁽⁵⁾ Se Europaparlamentets resolution av den 23 april 2013.

⁽⁶⁾ Se https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting. För den koppling som görs till EU-förslagen om passageraruppgifter, se t.ex. uttalandet från Europeiska rådets medlemmar efter det informella mötet mellan stats- och regeringscheferna i Bryssel den 12 februari 2015 på <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> och rapporten om genomförandet av åtgärder från EU:s samordnare för kampen mot terrorism på <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/sv/pdf>

⁽⁷⁾ Europaparlamentets resolution 2015/2530.

⁽⁸⁾ Resolutionen, punkt 11.

⁽⁹⁾ Resolutionen, punkt 22.

7. I detta sammanhang lade Libeatskottets föredragande fram ett uppdaterat betänkande den 17 februari 2015⁽¹⁾. I detta dokument föreslogs flera ändringar i kommissionens förslag, bland annat att flygningar inom EU skulle omfattas. Artikel 29-gruppen sände en skrivelse till Libeatskottet med kommentarer och anmärkningar till betänkandet⁽²⁾. Libeatskottet höll en vägledande omröstning den 15 juli 2015 och samtyckte till att inleda förhandlingar med rådet.
8. I förevarande yttrande behandlas de ändringar i förslaget som föreslagits av Libeatskottet och rådet inför trepartsförhandlingarna, som ska inledas denna månad. Europeiska datatillsynsmannen har beaktat EU-domstolens dom i målet Digital Rights Ireland⁽³⁾, vilken meddelades den 8 april 2014, och hänvisar till den i sitt resonemang.
9. Europeiska datatillsynsmannen erkänner att Europa står inför allvarliga terroristhot och måste vidta meningsfulla åtgärder. Att bekämpa terrorism och grov brottslighet är ett legitimt intresse som eftersträvas av lagstiftaren, och EDPS är i egenskap av ett oberoende tillsynsorgan inom EU i princip inte vare sig för eller emot någon åtgärd. Med full respekt för lagstiftarens roll vid bedömningen av de föreslagna åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet analyserar EDPS i förevarande yttrande hur åtgärderna inverkar på skyddet av personuppgifter och den personliga integriteten mot bakgrund av den befintliga lagstiftningsramen rörande uppgiftsskydd och integritet samt befintlig rättspraxis. Denna analys följer av vårt uppdrag att upplysa institutionerna om hur deras politik inverkar på uppgiftsskyddet, särskilt när den har en mer allvarlig inverkan på rätten till integritet och skydd av uppgifter.

IV. SLUTSATS

62. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar de olika förbättringar av förslaget som rådet och Libeatskottet gjort, till exempel när det gäller de särskilda bestämmelserna om skydd av personuppgifter, närvaron av uppgiftsskyddsombud och den särskilda hänvisningen till tillsynsmyndigheternas befogenheter.
63. Emellertid uppfyller förslaget fortfarande inte den nödvändiga förutsättningen för införande av PNR-systemet, dvs. att principerna om nödvändighet och proportionalitet iakttas. I förslaget föreskrivs inte att det ska göras en övergripande utvärdering av huruvida syftet med EU:s PNR-system kan uppnås med nuvarande befintliga instrument. Det innehåller inte heller någon ingående analys av i vilken utsträckning mindre inkräktande åtgärder skulle räcka för att uppnå syftet med EU:s PNR-system. Slutligen är den icke-riktade insamlingen och behandlingen av stora mängder data inom ramen för PNR-systemet detsamma som en allmän övervakningsåtgärd. Europeiska datatillsynsmannen anser att det enda syfte för vilket PNR-uppgifter skulle kunna användas som skulle uppfylla kraven på insyn och proportionalitet är att uppgifterna används i enskilda fall och endast om ett allvarligt och konkret hot fastställts genom mer specifika indikatorer.
64. Eftersom det inte finns några uppgifter om att det i tillräcklig grad har visats att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga, anser Europeiska datatillsynsmannen att förslaget trots ändringarna fortfarande inte uppfyller kraven i artiklarna 7, 8 och 52 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 16 i EUF-fördraget och artikel 8 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
65. Europeiska datatillsynsmannen vill uppmana lagstiftarna att med beaktande av aktuella hot ytterligare undersöka om det är möjligt att genomföra mer selektiva och mindre inkräktande övervakningsåtgärder baserade på mer specifika initiativ, vilka vid behov fokuserar på vissa kategorier av flygningar, passagerare eller länder.
66. Förutom de väsentliga brister i förslaget som angetts ovan, påpekar Europeiska datatillsynsmannen i detta yttrande i huvudsak följande:
 - I förslaget bör den period under vilken uppgifter får lagras begränsas till vad som är motiverat mot bakgrund av objektiva kriterier som förklarar lagringstiden.
 - I förslaget bör det mer explicit föreskrivas att PNR-uppgifter inte får användas för andra syften än att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov gränsöverskridande brottslighet.
 - När en behörig myndighet begär tillgång till uppgifter bör ett förhandsgodkännande i princip erhållas från en domstol eller ett oberoende administrativt organ.

⁽¹⁾ Betänkandet finns på följande länk: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//SV>

⁽²⁾ Skrivelse av den 19 mars 2015 från artikel 29-gruppen till Libeatskottets ordförande.

⁽³⁾ Domstolens dom av den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd.

- I förslaget bör det hänvisas till lämpliga skyddsåtgärder som garanterar säkerheten för uppgifter som behandlas av enheter för passagerarinformation.
- PNR-systemets tillämpningsområde bör vara mycket mer begränsat beroende av vilken typ av brott som berörs. Dessutom bör det ytterligare definieras vad som avses med "grov gränsöverskridande brottslighet" och "omedelbart och allvarligt hot mot den allmänna säkerheten".
- Kriterierna för de behöriga myndigheternas tillgång till PNR-uppgifter bör vara bättre definierade och exaktare.
- Lagstiftarna uppmanas att vänta till dess att det nya uppgiftsskyddspaketet har antagits, så att skyldigheterna i förslaget kan anpassas fullständigt efter de nya bestämmelser som antas.
- Utvärderingen av direktivet bör bygga på omfattande uppgifter, bland annat det antal personer som faktiskt döms – och inte endast åtalas – på grundval av behandling av deras uppgifter.

Bryssel den 24 september 2015.

Giovanni BUTTARELLI
Europeisk datatillsynsman
