

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet"**

KOM(2011) 32 slutlig – 2011/0023 (COD)

(2011/C 218/20)

Huvudföredragande: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Den 2 mars 2011 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet"*

KOM(2011) 32 slutlig – 2011/0023 (COD).

Kommitténs presidium gav den 14 mars 2011 facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén José Isaías Rodríguez García-Caro till huvudföredragande vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) och antog följande yttrande med 80 röster för, 2 emot och 7 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget till direktiv med de förbehåll som framförs i detta yttrande. Kommittén uttrycker sin oro, eftersom det ständiga valet mellan säkerhet och frihet, eller närmare bestämt mellan att förbättra säkerheten och begränsa medborgarnas rättigheter när det gäller skydd av personuppgifter, inte får stå i strid med de allmänna principer som ligger till grund för människors grundläggande rättigheter.

1.2 EESK ställer sig bakom den allmänna uppfattning som Europeiska datatillsynsmannen, artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd och byrån för grundläggande rättigheter gett uttryck för. Vi anser också att förslaget inte framför tillräckliga belegg för att det är nödvändigt med en allmän och godtycklig användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) avseende alla medborgare vid internationella flygningar. Kommittén anser därför att de åtgärder som övervägs inte står i proportion till deras syfte.

1.3 EESK ställer sig i synnerhet bakom de synpunkter som Europeiska datatillsynsmannen ger uttryck för i sitt senaste yttrande om förslaget. I stället för att använda PNR-uppgifterna systematiskt och godtyckligt föreslår datatillsynsmannen att de används om det är befogat i varje enskilt fall.

1.4 EESK anser att en centraliserad enhet för passagerarinformation i stället för en decentraliserad enhet i varje medlemsland, som föreslås i förslaget, kan vara billigare för lufttrafikföretagen och för medlemsstaterna själva. Ett sådant alternativ kan

möjliggöra en bättre övervakning och kontroll av de uppgifter av personlig karaktär som ingår i PNR-uppgifterna genom att man undviker att uppgifterna överförs upprepade gånger.

## 2. Bakgrund till förslaget till direktiv

2.1 Syftet med detta förslag till direktiv är att fastställa bestämmelser om lufttrafikföretags översändande av PNR-uppgifter om passagerare på internationella flygningar till och från medlemsstaterna samt medlemsstaternas behandling av uppgifterna och utbytet av dessa mellan medlemsstaterna inbördes och med tredjeland. Förslaget syftar till att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om dataskydd med målet att använda PNR-uppgifterna i kampen mot terrorism<sup>(1)</sup> och allvarliga brott<sup>(2)</sup>, i enlighet definitionen av dessa i EU:s lagstiftning.

2.2 Förslaget definierar hur medlemsstaterna får använda PNR-enheterna, vilka uppgifter som ska samlas in, de syften som informationen får användas för, överföring av uppgifter mellan medlemsstaternas PNR-enheter och de tekniska förutsättningarna för sådana överföringar. För detta ändamål har man valt ett decentraliserat system där varje medlemsstat samlar in och behandlar PNR-uppgifterna.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1 Ekonomiska och sociala kommittén är såsom legitim företrädare för det organiserade civila samhället det lämpliga organet för att uttrycka det civila samhällets uppfattning. Därför är kommittén tacksam för att rådet beslutat att rådfråga EESK om detta förslag.

<sup>(1)</sup> EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

<sup>(2)</sup> EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

3.2 Det förslag till direktiv som EESK ska uttala sig om kan betecknas som en förhandsharmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på detta område, eftersom flertalet av dessa inte har några specifika bestämmelser för användningen av PNR-uppgifter för de syften som anges i förslaget. Mot denna bakgrund anser kommittén att det är lämpligt att fastställa en gemensam rättslig ram som medlemsstaternas lagstiftning kan anpassas till så att alla medborgare i hela EU kan få samma garantier och säkerhet när det gäller skyddet av dessa uppgifter.

3.3 Enligt förslaget rör det sig om bestämmelser som gör det möjligt att behandla och analysera ett stort antal uppgifter om miljontals medborgare som aldrig har begått och inte heller kommer att begå något av de brott som nämns i direktivet. Följaktligen kommer man att använda uppgifter om helt normala personer för att utarbeta profiler för farliga brottslingar. Enligt kommitténs uppfattning står vi inför ett dilemma i valet mellan säkerhet och frihet, eller närmare bestämt mellan att förbättra säkerheten och inkräkta på medborgarnas rättigheter när det gäller personuppgifter.

3.4 Eftersom förslaget har behandlats under så lång tid har huvudaktörerna kunnat uttrycka sina mycket olika uppfattningar i detta ärende vid upprepade tillfällen. År 2007 antog kommissionen förslaget till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter), föregångaren till detta förslag till direktiv, och sedan dess har synpunkter lämnats av den europeiska datatillsynsmannen<sup>(3)</sup>, som i mars i år bland annat yttrade sig om denna nya text, av artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd, som uttalade sig i april i år<sup>(4)</sup>, av byrån för grundläggande rättigheter samt av Europaparlamentet, som också utfärdat en resolution<sup>(5)</sup> om förslaget från 2007 och som deltar i lagstiftningsförfarandet för detta förslag i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.5 EESK ställer sig bakom dessa kvalificerade aktörers allmänna uppfattning. Vi anser också att förslaget inte framför tillräckliga belegg för att det är nödvändigt med en allmän och godtycklig användning av PNR-uppgifterna på alla medborgare vid internationella flygningar. Kommittén anser därför att de åtgärder som man vill genomföra inte står i proportion till deras syfte, särskilt som man i själva förslaget och i motiveringen till detta erkänner att det inte finns "... någon detaljerad statistik som visar i vilken utsträckning sådana uppgifter bidrar till att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet"<sup>(6)</sup>. Därför stöder vi särskilt Europeiska datatillsynsmannens rekommendation att man i stället för en systematisk och godtycklig användning av PNR-uppgifterna använder dessa om det är befogat i varje enskilt fall.

3.6 I överensstämmelse med det ovanstående och i linje med EESK:s tidigare yttranden bör man i föreliggande yttrande införliva följande rekommendation från yttrandet om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet – Ett område

med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst<sup>(7)</sup>: "Säkerhetspolitiken får inte inkräkta på de grundläggande värden (mänskliga rättigheter och friheter) och demokratiska principer (rättsstaten) som hyllas i hela unionen. Den personliga friheten får inte begränsas till förmån för den kollektiva och nationella säkerheten. Vissa av de politiska förslagen innebär att man upprepar ett misstag som gjorts i tidigare skeden, nämligen att offra friheten för att förbättra säkerheten".

3.7 Under alla omständigheter bör den text som slutligen antas under lagstiftningsprocessen i största möjliga utsträckning garantera sekretess och skydd av uppgifter av personlig karaktär i passageraruppgifterna och respektera principerna i rådets rambeslut 2008/977 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete<sup>(8)</sup> och i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter<sup>(9)</sup>. Bestämmelsernas undantagskaraktär får under inga omständigheter stå i strid med de allmänna principer som ligger till grund för personers grundläggande rättigheter.

3.8 Då man måste utgå från att förslaget till direktiv innebär att personuppgifter kan användas endast i undantagsfall, anser EESK att bestämmelserna i artiklarna 6 och 7, som utgör de viktigaste undantagen, bör begränsas så mycket som möjligt för att undvika missbruk. Därför ska en begäran om att få ta del av uppgifter som inte omfattas av de allmänna reglerna i artiklarna 4 och 5 i förslaget alltid motiveras.

3.9 För att garantera att uppgifterna uteslutande används för de syften som anges i direktivförslaget, och för att man vid varje tidpunkt ska kunna få veta vem som har tillgång till databaserna med PNR-uppgifter eller till de uppgifter som redan behandlats, bör det anges i förslaget till direktiv att det är obligatoriskt att införa ett spårbarhetssystem som gör det möjligt att identifiera den enhet eller myndighet som har haft tillträde till uppgifterna och hur uppgifterna behandlats eller använts.

#### 4. Särskilda kommentarer

##### 4.1 Beträffande artikel 3

I en globaliserad värld saknar innehållet i skäl (18) i förslaget mening om det inte betraktas som en motivering av det alternativ som valts i artikel 3: Antagande av en decentraliserad modell. EESK anser att denna modell kan öka kostnaderna för lufttrafikföretagen eftersom dessa ska översända uppgifterna till enheterna i alla de medlemsstater där mellanlandningar kan ske på internationella flygningar. Det innebär att det också är möjligt att personuppgifterna behandlas och översänds av flera olika enheter. Detta system verkar knappast vara förenligt med de effektivitetskriterier som alltid bör eftersträvas.

<sup>(3)</sup> EUT C 110, 1.5.2008.

<sup>(4)</sup> Yttrande nr 145 av den 5 december 2007 och yttrande nr 10 av den 5 maj 2011.

<sup>(5)</sup> P6\_TA (2008) 0561.

<sup>(6)</sup> KOM(2011) 32 slutlig, s. 6.

<sup>(7)</sup> EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst", EUT C 128, 18.5.2010, s. 80.

<sup>(8)</sup> EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

<sup>(9)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

#### 4.2 *Beträffande artikel 4.1*

EESK föreslår att följande sats läggs till i slutet av stycket 1: "... och lämna besked till lufttrafikföretaget om detta så att företaget inte översänder dem igen". Kommittén anser således att så snart ett fel upptäckts bör instruktioner utfärdas så att detta kan rättas till.

#### 4.3 *Beträffande artiklarna 4.4 och 5.4*

EESK anser att det råder en bristande överensstämmelse i ordalydelsen mellan de båda artiklarna. I artikel 4.4 föreskrivs att enheten för passagerarinformation i en medlemsstat endast får överföra de uppgifter som behandlats till den behöriga myndigheten om det är befogat i det enskilda fallet. Men i artikel 5.4 föreskrivs att PNR-uppgifter och resultaten av behandling av PNR-uppgifter som mottagits av enheten för passagerarinformation får behandlas ytterligare av de behöriga myndigheterna. Vi anser att denna uppenbara motsägelse bör åtgärdas eller klaras upp så att det inte råder någon tvekan om tolkningen.

#### 4.4 *Beträffande artikel 6.1*

I linje med punkt 4.1 anser EESK att detta system för överföring av uppgifter till de olika enheterna för passagerarinformation kommer att öka den administrativa bördan för lufttrafikföretagen i ett läge då man efterlyser en minskning av denna börda. Samtidigt kommer deras driftkostnader att öka, vilket skulle kunna leda till att konsumenterna i slutändan får betala ett högre biljettpris.

#### 4.5 *Beträffande artikel 6.2*

Med tanke på säkerheten för och skyddet av medborgarnas personuppgifter anser EESK att en överföring av dessa uppgifter "... på annat lämpligt sätt ..." vid eventuella tekniska problem inte är den lämpligaste metoden. Vi insisterar på att man preciserar vilka metoder som kan användas för överföring av uppgifterna.

#### 4.6 *Beträffande artikel 6.3*

Vi anser att formuleringen av texten i skulle bli effektivare om man strök "får" så att det inte står varje medlemsstat fritt att tillämpa artikeln. I stället bör artikeln inledas med orden: "Medlemsstaterna ska tillåta lufttrafikföretag ...".

#### 4.7 *Beträffande artiklarna 6.4 och 7*

Enligt EESK:s innehåller artikel 6.4 och hela artikel 7 en rad alltmer omfattande undantagsbestämmelser. Detta innebär att man går ifrån överföringar av uppgifter "om det är befogat i det enskilda fallet" i enlighet med artikel 4.4, och övergår till praktiskt taget generella överföringar där alla har rätt att överföra och motta information från PNR-uppgifterna. Artikel 7 utgör en sammanfattning av undantagen från regeln.

#### 4.8 *Beträffande artikel 8*

För att undvika det mest omfattande undantaget, nämligen att överföring av uppgifter görs till tredjeländer som i sin tur kan överföra dem till andra tredjeländer, bör det i artikeln anges att överföringar ska ske så snart som uppgifterna behandlats av enheten för passagerarinformation eller den behöriga myndigheten i medlemsstaten som sedan ska översända dem till ett tredjeland och endast om det är befogat i det enskilda fallet.

#### 4.9 *Beträffande artikel 11.3*

Av samma skäl som vi angett i artikel 4.1 föreslår EESK att följande sats läggs till i slutet av stycket: "... och lämna besked till lufttrafikföretaget om detta så att företaget inte översänder dem igen".

#### 4.10 *Beträffande artikel 11.4*

Det vore logiskt att i denna artikel nämna det spårbarhetssystem som EESK föreslagit i punkt 3.9 i detta yttrande så att de som får tillträde till informationen alltid registreras.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Staffan NILSSON