



Rådsbeslut om förstärkt brottsbekämpande samarbete

Justitiedepartementet

2007-06-04

Dokumentbeteckning

9460/07 CRIMORG 80 ENFOPOL 87

Utkast till rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet

Sammanfattning

Den 27 maj 2005 ingick Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Österrike ett fördrag om fördjupat gränsöverskridande samarbete för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration. Fördraget undertecknades i den tyska staden Prüm. Medlemsstaternas uttalade målsättning är att utveckla informationsutbytet inom hela EU, framför allt avseende DNA, fingeravtryck och bilregisteruppgifter. Fördraget är öppet för alla EU:s medlemsstater att tillträda. Vid RIF-rådet den 15 februari 2007 nåddes en politisk principöverenskommelse om att integrera Prümfördragets tredjepelarfrågor, med undantag av artikel 25 om ingripande över gräns vid överhängande fara för liv och hälsa, i EU:s regelverk. Ordförandeskapet presenterade därefter ett förslag till rådsbeslut. Sverige är positivt till förslaget och är medförslagsställare till rådsbeslutet. Övriga medförslagsställare är Belgien, Bulgarien, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Slovenien, Slovakien, Italien, Finland, Portugal och Rumänien. En politisk överenskommelse väntas nås i juni 2007.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Syftet med förslaget till rådsbeslut är att utveckla det brottsbekämpande samarbetet inom EU, särskilt vad gäller informationsutbytet. Bland annat regleras utbyte av uppgifter om DNA, fingeravtryck och fordonsregister.

Prümfördraget är ett utslag av att många medlemsstater inte är nöjda med takten i utvecklingen på tredje pelarens område. Prümfördraget benämndes i inledningsskedet "Schengen III" eftersom det handlar om ett antal medlemsstater som vill driva på utvecklingen och väljer att göra det i särskild ordning utanför unionens ram, i syfte att sedan införliva det färdiga resultatet med unionens regelverk, precis som skedde med Schengenkonventionen.

När Prümfördraget nu föreslås införlivas i EU:s regelverk har man valt att i ett första skede endast ta med de delar i Prümfördraget som faller under tredje pelaren. Rådet valde även att exkludera en bestämmelse i Prümfördraget om ingripande över gräns vid överhängande fara för liv och hälsa eftersom några medlemsstater ansåg att frågan var besvärlig.

Kapitel 1 – Allmän del

Rådsbeslutets syfte och mål är att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i frågor som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget, särskilt i fråga om utbyte av information mellan myndigheter som är ansvariga för förebyggande och utredning av brott.

Kapitel 2 – DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter och övriga uppgifter

DNA

I artiklarna 2-6 behandlas inrättande av nationella register för DNA-analys i brottsutredningar, utseende av nationella kontaktpunkter samt automatiserad sökning efter och jämförelse av DNA profiler. Medlemsstaterna ska föra DNA-register för brottsutredningsändamål och göra referensuppgifter ur registren tillgängliga för jämförelse. Sådana uppgifter får bara innehålla DNA-profiler som grundar sig på den s.k. icke-kodade delen av DNA och en uppgift om referens, däremot inte uppgifter som kan härledas direkt till en person. Om uppgiften inte går att härleda till en individ, d.v.s. refererar till ett oidentifierat DNA-spår, ska detta framgå av registret.

Medlemsstaterna ska utse en nationell kontaktpunkt som ska kunna göra automatiserade sökningar i de andra medlemsstaternas DNA-register för jämförelse av DNA-profiler. Sådana sökningar får göras i enskilda fall i samband med brottsutredningar i enlighet med den ansökande statens

nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska också, enligt en gemensam överenskommelse, via sina kontaktpunkter i automatiserad form kunna jämföra sina ”öppna spår” med alla profiler i de andra staternas register.

Vid träff får den sökande staten ett meddelande åtföljt av referensuppgifter. Med hjälp av dessa gör den sökande staten därefter de jämförelser som krävs för att konstatera matchning. Om matchning erhålls sker utlämnande av ytterligare uppgifter, såsom personuppgifter, sker enligt den tillfrågade statens lagstiftning och enligt samma rutiner som gäller idag.

I artikel 7 finns vidare bestämmelser om rättslig hjälp med insamling och översändande av DNA-prov från personer som förekommer i brottsutredningar under vissa specificerade förutsättningar.

Fingeravtryck

Artiklarna 8-11 innehåller bestämmelser om uppgifter hänförliga till register för fingeravtryck i brottsutredningar, automatiserad sökning i sådana register samt utseende av nationella kontaktpunkter för hantering av uppgifterna. Medlemsstaterna ska se till att referensuppgifter i fingeravtrycksregister hålls tillgängliga för övriga medlemsstater. Sådana uppgifter får bara innehålla fingeravtryck och en referensuppgift och alltså inte uppgifter som kan härledas direkt till en person. Om uppgiften inte går att härleda till en individ (d.v.s. refererar till ett oidentifierat fingeravtryck) ska detta framgå av registret.

Medlemsstaterna ska utse en nationell kontaktpunkt som för förebyggande och utredning av brott ska kunna göra automatiserade sökningar för jämförelse enligt samma förfarande som för DNA. Sökningar får endast göras i enskilda fall och i överensstämmelse med den ansökande statens nationella lagstiftning. Om matchning erhålls sker utlämnande av ytterligare uppgifter, såsom personuppgifter, sker enligt den tillfrågade statens lagstiftning och enligt samma rutiner som gäller idag.

Automatiserad sökning av uppgifter om fordonsregistrering

I artikel 12 behandlas automatiserad sökning i medlemsstaternas nationella fordonsregister. Medlemsstaterna ska utse nationella kontaktpunkter, som i särskilda fall ska genomföra och ta emot förfrågningar och ha tillgång till fordonsregistret. Övriga medlemsstaters nationella kontaktställen skall ges rätt att i enskilda fall göra automatiska sökningar och få tillträde till uppgifter om ägare och innehavare av fordonet samt om fordonet.

Kapitel 3 – Större evenemang

Översändande av personuppgifter och andra uppgifter

För att förhindra brott och för att säkerställa allmän ordning och säkerhet, särskilt i samband med stora sportevenemang och Europeiska rådets möten, ska medlemsstaterna enligt artikel 13-15 genom särskilt utsedda kontaktpunkter förse varandra med nödvändiga uppgifter och under vissa förutsättningar även personuppgifter. Detta ska ske i enlighet med nationell lagstiftning.

Kapitel 4 – Åtgärder för bekämpning av terroristbrott

Terroristbrott

Artikel 16 anger att en medlemsstat, i enlighet med sin nationella lagstiftning, i enskilda fall och utan att vara anmodad kan lämna personuppgifter om det finns anledning att tro att de berörda personerna kan komma att begå terroristbrott såsom de definieras i EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. Den översändande staten kan enligt sin nationella lagstiftning ange bindande användningsbegränsningar för de översända uppgifterna.

Kapitel 5 – Andra former av samarbete

Gemensamma insatser

I artikel 17 behandlas en ny form av gränsöverskridande polissamarbete; gemensamma patruller och andra gemensamma insatser där medlemsstaters tjänstemän tillåts arbeta i andra medlemsstater. Världstaten, som tar initiativ till en gemensam insats, har därvid möjlighet att enligt sin nationella lagstiftning tilldela tjänstemän från andra medlemsstater verkställande befogenheter. Sådana befogenheter kan vara i enlighet med antingen världstatens eller den utsändande statens rätt. Utövandet av sådan befogenhet ska ske under överinseende av och, som huvudregel, i närvaro av tjänstemän från världstaten. Andra medlemsstaters tjänstemän ska lyda under världstatens nationella lagstiftning.

Bistånd i samband med större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor

Av artikel 18 följer att medlemsstaterna, i enlighet med sin nationella lagstiftning, ömsesidigt ska bistå varandra på olika sätt vid stora sammankomster, allvarliga olyckor och liknande större händelser. Biståndet ska ske bl.a. i form av underrättelser samt utsändande av tjänstemän och utrustning.

Användning av tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning

Tjänstemän som inom ramen för en gemensam insats vistas på en annan medlemsstats territorium enligt artikel 17 eller 18 får enligt artikel 19

använda sin tjänsteuniform samt bära tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning i enlighet med den utsändande statens nationella lagstiftning. Världstaten kan förbjuda den utsändande statens tjänstemän att medföra vissa tjänstevapen, viss ammunition eller utrustning. Världstaten får i en förklaring ange att tillåtna vapen endast får användas i nödvärn. Världstatens tjänstemän som leder insatsen kan i enskilda fall, i enlighet med sin nationella lagstiftning, godkänna användning av vapen och annan utrustning för andra syften än nödvärn. Hur vapen och annan utrustning får användas regleras av världstatens lagstiftning.

Skydd och bistånd, skadestånd, straffrättsligt ansvar samt tjänsteförhållanden

Medlemsstaterna är enligt artikel 20 skyldiga att skydda och bistå utländska tjänstemän på det egna territoriet på samma sätt som sina egna tjänstemän.

Den medlemsstat som har tjänstemän på en annan stats territorium enligt artikel 17 ska ansvara för eventuella skador som de egna tjänstemännen förorsakar, i enlighet med den lagstiftning som gäller i det landet skadorna förorsakades. Den stat i vilket skadorna förorsakades ska till tredje man ersätta skador enligt samma villkor som skador som orsakats av de egna tjänstemännen. Den medlemsstat vars tjänstemän förorsakade skadorna ska sedan fullt ut ersätta den utbetalande medlemsstaten för dessa kostnader.

När en medlemsstat däremot har tjänstemän på en annan stats territorium enligt artikel 18 är det världstaten som i enlighet med sin nationella lagstiftning ska ansvara för eventuella skador som de utländska tjänstemännen förorsakar. Om skadorna följer av grov oaktsamhet eller avsiktlig försummelse kan världstaten begära ersättning från den andra staten.

Tjänstemän som verkar i en annan stat ska enligt artikel 22 ifråga om brott som de begår eller utsätts för jämnställas med världstatens tjänstemän, om inte annat följer av avtal.

Tjänstemännen ska enligt artikel 23 i arbetsrättsligt hänseende, särskilt vad gäller disciplinära bestämmelser, lyda under sitt eget lands lagstiftning.

Kapitel 6 – Allmänna bestämmelser om dataskydd

I artiklarna 24-32 återfinns detaljerade regler för dataskydd. Översändandet av uppgifter i enlighet med rådsbeslutet får inledas först efter att dataskyddsbestämmelserna har genomförts i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det är rådet som enhälligt beslutar huruvida bestämmelserna har genomförts i en medlemsstat. Undantag görs för de stater som redan har börjat utbyta information inom ramen för Prümfördraget.

Mottagna personuppgifter får endast behandlas för de syften de översändes. Behandling för andra syften än det ursprungliga kräver förhandstillstånd från den medlemsstat som sände informationen. I rådsbeslutet regleras även bl.a. medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att uppgifterna är korrekta, att uppgifterna skall märkas och utplånas under vissa förhållanden, registrering av sökningar samt enskildas rätt till information och rätt att överklaga.

Kapitel 7 – Genomförande och slutbestämmelser

Artiklarna 34-38 innehåller genomförande- och slutbestämmelser. Varje medlemsstat ska underrätta rådet och kommissionen om att de har uppfyllt de skyldigheter de åläggs i rådsbeslutet samt lämna in relevanta förklaringar. När det gäller kostnader ska respektive medlemsstat bära kostnaderna för fördragets genomförande. Medlemsstaterna får fortsätta att tillämpa bilaterala och multilaterala avtal, förutsatt att avtalen gör det möjligt att utvidga eller bredda målen för rådsbeslutet. De artiklar eller delar av artiklar i det ursprungliga Prümfördraget som inte motsvaras av en bestämmelse i rådsbeslutet ska fortsätta att tillämpas mellan Prümstaterna.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De lagändringar som bedöms bli aktuella för svenskt vidkommande gäller bl.a. utländska brottsbekämpande myndigheters direktåtkomst till vissa personuppgifter som behandlas av svenska myndigheter, bestämmelser om dataskydd vid informationsutbyte som sker enligt rådsbeslutet samt eventuellt överlåtande av myndighetsutövning till utländska brottsbekämpande myndigheter i vissa fall.

Informationsutbyte och dataskydd

Polisdatalagen och vägtrafikregisterlagen behöver ändras för att tillåta direktåtkomst för utländsk myndighet till referensuppgifter i svenska DNA- och fingeravtrycksregister samt full direktåtkomst till fordonsregisteruppgifter. Beredning pågår för närvarande av bl.a. förslag till ny polisdatalag där frågan om förbättrat informationsutbyte mellan de nationella brottsbekämpande myndigheterna övervägs.

De särskilda dataskyddsbestämmelser som finns i rådsbeslutet kräver sannolikt också vissa lagändringar, i de delar dagens svenska personuppgiftslagstiftning inte är helt i överensstämmelse med rådsbeslutet. Särskilda bestämmelser om dataskydd kommer därför sannolikt att behöva införas för de uppgifter som behandlas med stöd av rådsbeslutet.

Utländska tjänstemäns myndighetsutövning på svenskt territorium

Artikel 17, som behandlar möjligheten för en medlemsstat att anordna gemensamma aktioner med utländska tjänstemän, är en *frivillig* bestämmelse, vilket innebär att Sverige kan välja att i vår lagstiftning implementera denna bestämmelse eller att avstå.

Enligt lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, som är en följd av den s.k. Schengenregleringen, kan en svensk polis i brådskande fall förfölja en person misstänkt för allvarliga brott över en landgräns. Det finns inga begränsningar för hur långt in i den andra medlemsstaten ett förföljande får fortsätta, men utländska tjänstemän ska anhålla om hjälp hos inhemska myndigheter senast när gränsen överträds. Behöriga myndigheter enligt lagen är Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Kustbevakningen och med svenska tjänstemän avses enligt lagen svenska polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän.

I Schengenregleringen finns även regler om gränsöverskridande övervakning (d.v.s. spaning). Övervakning får ske över alla typer av gränser och det finns inte heller här begränsningar för hur långt in på en annan medlemsstats territorium en övervakning får fortsätta. Däremot måste operationen avbrytas inom fem timmar om de utländska tjänstemännen inte har fått tillstånd från de inhemska myndigheterna. Förföljandet eller övervakningen måste upphöra om de inhemska myndigheterna så begär. Det är alltså redan i dag möjligt för svenska tjänstemän att i vissa fall agera på annan medlemsstats territorium, och vice versa.

Lagen om internationellt polisiärt samarbete innehåller också bestämmelser om polisiärt samarbete i Öresundsregionen. Enligt dessa har danska polismän på Öresundsförbindelsen samma befogenheter som svenska polismän att ingripa mot hot mot allmän ordning och säkerhet. Svensk polismyndighet ska omedelbart underrättas om dansk polis ingriper. Ingripandet ska avbrytas när det begärs av svensk polis eller när svensk polis tar över.

Regler om gränsöverskridande förföljande och övervakning vad gäller tullsamarbetet finns i Neapel II-konventionen. Reglerna är snarlika dem som finns i Schengenregleringen men är inte begränsade till landgräns. Svensk reglering finns i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Liksom för Schengenregleringen begränsas Neapel II-konventionen till särskilda brottstyper.

Ytterligare överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till utländska tjänstemän kräver författningsändringar och aktualiserar en tillämpning av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. Detta innebär att riksdagens beslut måste tas med tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Enligt den bedömning som gjordes i samband med att Schengenfördragets regler om gränsöverskridande förföljande och övervakning genomfördes i Sverige är det inte nödvändigt att i svensk lag reglera svenska polismäns befogenhet att utöva myndighet i andra medlemsstater.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det inte är möjligt att göra en vederhäftig uppskattning av de totala kostnaderna med stöd av det underlag som finns nu. De tekniska åtgärder som krävs bedöms av Rikspolisstyrelsen vara av den arten att de hur som helst måste genomföras på sikt inom ramen för polisens nya IT-arkitektur. Sannolikt behöver dock investeringar tidigareläggas, vilket kan påverka takten i denna utveckling. De direkta anpassningskostnaderna för de tre informationstyper som berörs har av RPS mycket grovt uppskattats till 15 mkr. För att hantera den ökning av antalet ärenden som kan bli följden av ett effektivare informationsutbyte kan det komma att krävas ökade personalresurser. Merkostnaderna ryms inom polisens befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Från brottsbekämpande utgångspunkter finns fördelar med Prümfördragets regler. En snabbare och mer direkt åtkomst till andra länders DNA-, fingeravtrycks- och fordonsinformation skulle innebära en påtaglig effektivisering av informationsutbytet och därmed av brottsbekämpningen.

Sverige är sedan tidigare drivande i frågor om förbättrat informationsutbyte, vilket också är kärnan i Prümfördraget. Sverige har tidigare i andra sammanhang, tillsammans med en majoritet av medlemsstaterna, uttalat sig för den sorts lösningar som Prümstaterna nu skapar för sitt informationsutbyte.

Sverige har också tidigare stött initiativ till förbättrat operativt gränssamarbete delvis motsvarande Prümfördragets reglering.

Sverige ser därför positivt på många av åtgärderna i Prümfördraget och har förklarat sig redo att inleda en dialog om tillträde till fördraget. Målsättningen måste dock vara att alla EU:s medlemsstater omfattas av samarbetet. Därför har Sverige valt att samtidigt vara medförslagsställare till förslaget om att integrera delar av Prümfördraget i EU.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid RIF-rådet den 15 februari 2007 nåddes en politisk principöverenskommelse om att integrera Prümfördragets tredjepelarfrågor, med undantag av artikel 25 om ingripande över gräns vid överhängande fara för liv och hälsa, i EU:s regelverk. Medförslagsställare till förslaget till

rådsbeslut är Tyskland, Belgien, Bulgarien, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Slovenien, Slovakien, Italien, Finland, Portugal, Rumänien och Sverige.

2006/07:FPM87

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte tagit ställning till förslaget. Rådet har bett parlamentet om ett yttrande vid plenarsessionen den 6-7 juni 2007.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ordförandeskapet har för avsikt att nå en politisk överenskommelse i juni 2007.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 30.1 a och b, artikel 31.1 a, artikel 32 och artikel 34.2 c i fördraget om Europeiska unionen. Beslut fattas med enhällighet.

3.3 Fackuttryck/termer