



Meddelande om brottsbekämpande informationsutbyte inom EU

Justitiedepartementet

2013-01-11

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 735 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om ett stärkt EU-samarbete inom brottsbekämpningen: den europeiska modellen för informationsutbyte (Eixm)

Tidigare faktapromemorior i ärendet: 2010/11:FPM55

Sammanfattning

Kommissionen uppmanades i Stockholmsprogrammet att överväga behovet av en europeisk modell för informationsutbyte (EIXM). Bedömningen skulle bygga på en utvärdering av existerande instrument och om dessa instrument fungerar på det ursprungligen avsedda sättet och om de uppfyller målen i strategin för informationshantering. I meddelandet ger kommissionen en överblick och konkreta exempel på hur det gränsöverskridande informationsutbytet inom EU fungerar idag samt en sammanfattning av genomförda utvärderingar.

Slutsatsen är att informationsutbytet på det hela taget fungerar väl. Därför behöver de brottsbekämpande myndigheterna inga nya databaser eller system för informationsutbyte på EU-nivå. Befintliga EU-instrument kan och bör i stället utnyttjas bättre, och informationsutbytet bör organiseras mer konsekvent. Meddelandet innehåller rekommendationer till medlemsstaterna om hur utnyttjandet av befintliga instrument kan förbättras och kommunikationskanalerna effektiviseras. Behovet av att säkerställa uppgifter av hög kvalitet, säkerhet och skydd betonas också, liksom att kommissionen kommer att förse medlemsstaterna med stöd, bl.a. finansiering och utbildning.

Regeringen välkomnar meddelandet och anser att både nulägesanalysen och en tydligare inriktning av framtida åtgärder är nödvändiga grunder för det

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I det strategiska arbetsprogrammet för frihet, säkerhet och rättvisa, det s k Stockholmsprogrammet uppmanades kommissionen att överväga behovet av en europeisk modell för informationsutbyte (EIXM). Bedömningen skulle bygga på en utvärdering av existerande instrument, inklusive det ”svenska rambeslutet”¹ om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i EU och ”Prümrådsbeslutet”² om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt mot terrorism och gränsöverskridande brottslighet. Utvärderingarna skulle visa om dessa instrument fungerar på det ursprungligen avsedda sättet och om de uppfyller målen i strategin för informationshantering.

Som ett första steg genomförde kommissionen en ambitiös kartläggning av det existerande utbytet av personuppgifter på områdena brottsbekämpning och migrationshantering. Kartläggningen var samtidigt en av de viktigaste åtgärderna för genomförandet av den informationshanteringsstrategi för EU:s inre säkerhet (Information Management Strategy – IMS) som antogs under det svenska ordförandeskapet 2009³. Resultatet av kartläggningen presenterades sommaren 2010 i form av ett meddelande⁴ som gav en överblick av vilka personuppgifter som samlas in, lagras eller utbyts, samt för vilka ändamål och av vem uppgifterna behandlas.

Kommissionen konstaterade i meddelandet att redan antalet nya idéer och den växande massan av lagstiftning när det gäller inre säkerhet och migrationshantering gör det nödvändigt att fastställa centrala principer som riktmärke för utarbetandet och utvärderingen av förslag till strategier under kommande år. Kommissionen föreslog därför två uppsättningar av sådana principer som man sade sig vilja följa både vid framtida utarbetande av förslag till instrument för informationsutbyte och vid utvärderingen av befintliga instrument.

De materiella principer som presenterades i 2010 års meddelande handlade om tillvaratagande av grundläggande rättigheter, behovs- och

¹ Rådets rambeslut 2006/960/RIF.

² Rådets beslut 2008/615/RIF.

³ Rådets slutsatser (16637/09)

⁴ KOM(2010) 385 slutlig, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Översikt av informationshanteringen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, jfr. FaktaPM 2010/11:FPM55

De processorienterade principerna handlade om kostnadseffektivitet, behovsstyrd utveckling, tydlig ansvarsfördelning samt utvärdering. Dessa principer var hämtade från informationshanteringsstrategin (IMS).

1.2 Förslagets innehåll

I det nu aktuella meddelande ger kommissionen en överblick och konkreta exempel på hur det gränsöverskridande informationsutbytet inom EU fungerar idag. Svaren från de nationella myndigheterna i kartläggningen 2010 visade att förfrågningar skickades till andra EU- eller Schengenländer i ungefär en fjärdedel av deras brottsutredningar och kriminalunderrättelseoperationer. Meddelandet är inriktat på de rättsliga instrument som används för gränsöverskridande informationsutbyten *mellan* medlemsstater och medlemsstaterna har lämnat exempel på hur instrumenten används. Meddelandet beskriver också hur olika existerande informationskanaler (såsom SIRENE, Europol och Interpol) används och hur olika instrument, kanaler och verktyg samspelar i det brottsbekämpande samarbetet liksom deras förhållande till det rättsliga samarbetet. Kommissionen upprepar slutligen de principer för fortsatt utvärdering och utveckling som föreslogs i 2010 års meddelande.

I avsnittet bedömningar och rekommendationer redogör kommissionen för resultatet av de genomförda utvärderingarna av det svenska rambeslutet och Prümrådsbeslutet samt uppdraget i Stockholmsprogrammet att genomföra en studie om ett eventuellt europeiskt polisregisterindex (EPRIS). Kommissionen konstaterar att särskilt genomförandet av Prümrådsbeslutet är mycket försenat och att det svenska rambeslutet ännu inte nått sin fulla potential. De brister som finns i medlemsstaternas användning av Europolkanalen avser kommissionen att ta upp i sitt kommande förslag till ändrad rättslig grund för Europol. Eftersom omfattande förändringar redan pågår görs inga rekommendationer när det gäller SIS. Vid sidan av den kommande Europolreformen uppger kommissionen att man på kort sikt inte avser att föreslå några ändringar av de ovannämnda EU-instrumenten. Man anser inte heller att det krävs några nya instrument utan att befintliga instrument först måste genomföras.

Medlemsstaterna uppmanas att till fullo genomföra det svenska initiativet, inbegripet dess princip om lika tillgång till information, att genomföra Prüm-beslutet och att använda det svenska initiativet och Siena för utbyte av kompletterande uppgifter efter Prüm-träffar. Kommissionen kommer att fortsätta att tillhandahålla EU-medel till stöd för genomförandet av Prüm och påminner samtidigt om att den kommer att utnyttja sina möjligheter att från och med december 2014 inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte har genomfört EU:s lagstiftning på det tidigare tredje-pelarsområdet.

När det gäller effektivisering av informationskanaler uppmanas medlemsstaterna att öka användningen av Europolkanalen för utbyte även i fall där kanalen inte är obligatorisk samt att utveckla anvisningar och riktlinjer för kanalval. Medlemsstaterna uppmanas också att inrätta en nationell kontaktpunkt som täcker alla viktigare kanaler och som är öppen dygnet runt året om och har tillgång till nationella brottsbekämpande myndigheters databaser. Information som utbyts genom polis- och tullsamarbetsenheterna bör också användas bättre på nationell nivå och i tillämpliga fall föras över till Europol.

Slutligen ger kommissionen ett antal rekommendationer och utfästelser i fråga om förbättrad utbildning, utökad finansiering och förbättrad statistik. Bland annat avser kommissionen att ”se till att det europeiska rättsliga utbildningssystemet inbegriper utbildning om gränsöverskridande informationsutbyte, /.../ lyfta in strategier för uppgiftsutbyte i programplaneringsdialogen med medlemsstaterna inom ramen för fonden för den inre säkerheten” samt ”uppmuntra förslag till direkt finansiering (från kommissionen) av relevanta pilotprojekt.”

Kommissionens slutsats är att det gränsöverskridande informationsutbytet i allmänhet fungerar väl men att det finns utrymme för förbättringar. Lagstiftning som har antagits måste fullt ut genomföras av samtliga medlemsstater och medlemsstaterna bör mer systematiskt använda Europolkanalen och utveckla nationella kontaktpunkter med ett övergripande ansvar.

Kommissionen kommer att fortsätta sin översyn av hur instrumenten genomförs och används samt tillhandahålla EU-finansiering. Kommissionen föreslår inga nya instrument men kommer i samband med framtida förslag att följa de huvudprinciper som föreslogs i 2010 års meddelande. Behovet av att säkerställa att relevanta uppgifter utbyts via Europol i syfte att skapa en samlad bild av den gränsöverskridande brottsligheten i EU kommer att tas upp i kommissionens förslag om Europolreformen. Kommissionen föreslår slutligen att rådet bör hålla en årlig debatt i ständiga kommittén för inre säkerhet inom ramen för informationshanteringsstrategin för EU:s inre säkerhet och att Europaparlamentet diskuterar kommissionens rekommendationer, bland annat i särskilda utskottet för frågor om organiserad brottslighet, korruption och penningtvätt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inget förslag till ny lagstiftning utan ger rekommendationer till medlemsstaterna om hur befintliga instrument och kommunikationskanaler kan utnyttjas bättre och effektiviseras.

Eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag finns heller ingen konsekvensanalys.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige har sedan tidigare hållit en hög profil i informationsutbytesfrågorna och meddelandet har sitt ursprung i både Stockholmsprogrammet och informationsstrategin (IMS). Sverige har också varit drivande bakom den kartläggning och utvärdering av det existerande informationsutbytet som har legat till grund för både 2010 års meddelande och det nu aktuella meddelandet.

Regeringen välkomnar meddelandet och anser att både nulägesanalysen och en tydligare inriktning av framtida åtgärder är nödvändiga grunder för det fortsatta arbetet. Regeringen menar precis som 2010 att det är viktigt att ha ett strategiskt perspektiv och ett enhetligt arbetssätt vid utveckling av nya initiativ för att undvika fler ad hoc-betonade IT-lösningar för informationsutbytet. Utvecklingsarbetet i sin helhet måste bedrivas mer långsiktigt, professionellt och kostnadseffektivt. Respekt för personlig integritet och dataskydd är viktiga komponenter i informationsutbytesfrågorna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas synpunkter är ännu inte kända. Meddelandet bygger dock till stora delar på underlag som har tagits fram av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Av berörda svenska myndigheter har både Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Ekobrottsmyndigheten på olika sätt deltagit i det kartläggningsarbete som ligger bakom båda meddelandena.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inget förslag till ny lagstiftning utan ger rekommendationer till medlemsstaterna om hur befintliga instrument och kommunikationskanaler kan utnyttjas bättre och effektiviseras.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom meddelandet inte innehåller några nya lagstiftningsförslag finns heller ingen motivering enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att diskuteras på rådsarbetsgruppsnivå under våren 2013. Det irländska ordförandeskapet avser att anta rådsslutsatser om en europeisk informationsutbytesmodell vid RIF-rådet i juni 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

Europol – Europeiska polisbyrån i Haag, stöder medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter främst genom utbyte och analys av kriminalunderrättelseuppgifter som rör grov, gränsöverskridande brottslighet.

EIXM - European Information Exchange Model, uppdrag till kommissionen i Stockholmsprogrammet att bedöma om det behöver utarbetas en europeisk modell för informationsutbyte. Ett första översiktsmeddelande (KOM[2010] 385) publicerat i juli 2010 innehöll en översikt över informationshanteringen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Meddelandet byggde bl.a. på en kartläggning av informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter och diskussioner med berörda parter, däribland dataskyddsmyndigheter.

IMS - Information Management Strategy, strategin för informationshantering inom området för EU:s inre säkerhet, antagen under svenska ordförandeskapet i EU år 2009. Strategin innehåller grundläggande inriktningar för hur verksamhetsbehov och krav på integritetsskydd ska kunna fångas upp mycket tidigt i planeringen av nya informationsinitiativ, hur en önskvärd nivå av interoperabilitet (se nedan) ska kunna åstadkommas. Berör även behovet av att förbättra beslutsprocesser och styrning både på EU-nivån och nationellt för att få en mer verksamhetsstyrd, kostnadseffektiv och professionell utvecklingsverksamhet.

Interpol – Internationella kriminalpolisorganisationen med säte i Lyon, stöder polisiärt samarbete och informationsutbyte mellan 190 medlemsstater genom egna kommunikationssystem och databaser.

Interoperabilitet – Förmågan hos ett system att kommunicera med andra system utan särskilda åtgärder från användarens sida. Förutsätter att informationen är strukturerad och lösningarna standardiserade så att de vid behov kan kommunicera med varandra utan dyra speciallösningar. Interoperabilitet är inte endast en teknisk fråga utan berör även de rättsliga, semantiska och verksamhetsnivåerna.

Prümrådsbeslutet – Syftar till att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet mellan myndigheter inom Europeiska unionen som ansvarar för att förebygga och utreda brott. Rådsbeslutet innehåller bestämmelser om automatiskt informationsutbyte och tillgång till DNA-, fingeravtrycks- och fordonsuppgifter.

SIENA – Europols kommunikationssystem, används både för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Europol och mellan medlemsstater utan att Europol är involverat.

SIRENE – ”Supplementary Information Request at the National Entry”, funktion/kanal för utbyte av kompletterande information mellan de nationella SIRENE-kontoren i Schengenländerna efter träff i efterlysningssystemet SIS (se nedan).

SIS/SIS II – Schengen Information System – Schengens informationssystem är ett datasystem som används av myndigheter i Schengenländerna som bekämpar brott, utför gränskontroller och fattar beslut om viseringar och uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare. Systemet är en av de åtgärder som ska kompensera de borttagna gränskontrollerna inom Schengen, så att inte möjligheterna att bekämpa brott blir sämre. SIS innehåller uppgifter som ska hindra tredjelandsmedborgare som är utvisade eller utgör en säkerhetsrisk från att komma in i Schengenområdet, den så kallade spärrlistan och uppgifter om efterspanade personer och föremål i syfte att bekämpa brott inom Schengenområdet.

”Svenska rambeslutet” (ursprungligen ”svenska initiativet”) - syftar till att förenkla informationsutbytet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Målsättningen är att det inte ska sättas upp högre hinder för utbytet med behöriga myndigheter i andra medlemsstater än mellan nationella myndigheter. Skapar förutsättningar för snabbare och enklare utbyte genom olika tidsfrister och ett standardiserat format för frågor och svar.