



Utbyte av information enligt principen om tillgänglighet

Justitiedepartementet

2005-12-20

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 490 slutlig

Förslag till rådets rambeslut om utbyte av information enligt principen om tillgänglighet

Sammanfattning

I Haagprogrammet, som antogs av Europeiska rådet den 4 november 2004, och i rådets och kommissionens plan för dess genomförande (från juni 2005) uppmanas kommissionen att lägga fram förslag under 2005 för att genomföra principen om tillgänglighet på området för polisiärt och rättsligt samarbete inom EU. Kommissionen lade i oktober 2005 fram ett sådant förslag. Förslaget innebär en förpliktelse för medlemsstaterna att information som är relevant för brottsbekämpande ändamål och som innehas av myndigheter eller icke offentliga organ för brottsbekämpande verksamhet skall utbytas med motsvarande myndigheter och organ i andra medlemsstater för att de skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Den föreslagna bestämmelsen gäller också Europol i den omfattningen Europol behöver information för att utföra sina uppgifter enligt Europolkonventionen. Tillgänglig information skall utbytas antingen genom direkt tillgång till register (databaser) eller genom överförande enligt en begäran om information som skall bygga på en träff i referensdatabaser (index) som förutsätts byggas upp där direkt tillgång till information inte är möjlig. De informationstyper som omfattas av förslaget är DNA-profiler, fingeravtryck, ballistiska uppgifter, bilregisterinformation, telefonnummer och kommunikationsdata samt minimiuppgifter för identifikation av personer. Förslaget innebär inget åläggande att samla in information med stöd av beslut om tvångsmedel.

För de fall nationell lagstiftning kräver ett bemyndigande från en annan myndighet än den som innehar informationen anger förslaget att den myndighet som innehar informationen skall inhämta ett sådant bemyndigande för att utbyta informationen med den behöriga, motsvarande myndigheten i en annan medlemsstat. Möjligheten att vägra lämna information är begränsad till ett fåtal grunder som preciseras i förslaget. Dessa vägransgrunder är endast tillämpliga om mindre restriktiva möjligheter inte kunnat tillämpas. Förslaget till rambeslut omfattar informationsutbyte innan åtal har väckts och skall inte påverka tillämpningen av ömsesidig, rättslig hjälp i brottmålsärenden.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Syfte, tillämpningsområde och definitioner

I artiklarna 1-3 behandlas syfte, tillämpningsområde och definitioner. I artikel 1 anges att syftet med rambeslutet är att bestämma villkoren och tillvägagångssätten för att utbyta information mellan behöriga, motsvarande brottsbekämpande myndigheter. De informationstyper som omfattas anges i en bilaga till förslaget vara DNA-profiler, fingeravtryck, ballistiska uppgifter, bilregisterinformation, telefonnummer och kommunikationsdata samt minimiuppgifter för identifikation av personer. I artikel 2 anges att rambeslutet är tillämpligt på informationsutbyte innan åtal har väckts. Artikel 3 innefattar en rad definitioner, t.ex. definieras vad som skall utgöra behörig myndighet och vad som menas med direkt tillgång till information enligt rambeslutet. Se också avsnitt 2.3 angående fackuttryck/termer.

Behöriga, motsvarande myndigheter

I artiklarna 4 och 5 behandlas frågan om vilka brottsbekämpande myndigheter som skall anses vara behöriga och motsvara varandra. Artikel 4 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att underrätta kommissionen om vilka myndigheter som är behöriga enligt rambeslutet. Skyldigheten att underrätta kommissionen omfattar också uppgifter om nationella kontaktpunkter, vilka myndigheter som innehar respektive informationstyp m.m. Artikel 5 behandlar frågan om hur man skall avgöra vilka myndigheter som motsvarar varandra. Artikel 5 hänvisar till kriterier som återfinns i en bilaga till rambeslutet och till det kommittéförfarande som framgår av artikel 19.

Skyldighet att tillhandahålla information, ändamålsbegränsning m.m.

Artikel 6 lägger fast själva grunden för förslaget, nämligen att medlemsstaterna skall se till att information tillhandahålls till behöriga, motsvarande myndigheter i andra medlemsstater när de behöver informationen för att utföra sina lagfästa uppgifter för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Artikel 7 anger en begränsning som innebär att information som tillhandahålls enligt rambeslutet endast får användas i syfte att förebygga, utreda och utreda brott. Artikel 8 anger skyldigheter för behöriga myndigheter, bl.a. skyldigheten att verifiera kvaliteten på informationen. Det sägs också att informationen skall tillhandahållas på det språk som den finns tillgänglig på. Artikel 8 gör flera referenser till kommissionens förslag till rambeslut om dataskydd från oktober 2005, bl.a. när det gäller dokumentering och s.k. loggning innebärande att det i efterhand går att fastställa vem som gjort vad vid vilken tidpunkt i ett datasystem. Återigen hänvisas till kommittéförfarandet enligt artikel 19 för fastställande av tekniska specifikationer för loggning och dokumentering.

Tillgång till information och begäran om information

Artikel 9 anger huvudregeln för informationsutbytet och innebär att medlemsstaterna skall säkerställa att behöriga, motsvarande myndigheter i andra medlemsstater och Europol har direkt tillgång till information som finns lagrad i databaser. I artikel 9 anges vidare att de tekniska åtgärderna för att införa direkt tillgång på detta sätt skall genomföras i det kommittéförfarande som anges i artikel 19. Artikel 10 anger att medlemsstaterna skall säkerställa att indexerad data eller referensdata görs tillgänglig när den fullständiga informationen inte finns att tillgå direkt i en databas. Det anges att en teknisk infrastruktur för detta skall byggas upp. Det anges också i artikel 10 att den indexerade informationen minst skall

innehålla uppgifter om vilken typ av information som finns tillgänglig och vilken myndighet som innehar den. Det är alltså här fråga om ett system som bygger på träff/inte träff och som vid träff får följas upp genom en begäran till den behöriga, motsvarande myndigheten som innehar informationen.

Artiklarna 11-16 tar härefter upp förfarandet när den som sökt i ett system med indexerad data har fått en träff. Artikel 11 innehåller bestämmelser om hur information skall begäras, tidsfrister för svar, förfarandet när den myndighet som tar emot en begäran inte är behörig, tekniska specifikationer för elektroniskt format för begäran m.m. I artikel 12 anges att en myndighet som lämnar information på begäran kan ställa villkor eller ge instruktioner hur den får användas.

Det handlar om att inte äventyra en utredning, att skydda källor och den fysiska integriteten hos en person eller att skydda sekretessen av informationen. Enligt artikel 14 kan en myndighet vägra att lämna ut den information som begärs på samma grunder.

Artikel 13 tar upp den situationen att den myndighet som skall lämna information behöver ett bemyndigande från en annan myndighet. Denna situation uppstår i en del fall när tillstånd från en rättslig myndighet måste ges till en brottsbekämpande myndighet. I artikeln anges att den tillståndsgivande myndigheten skall svara inom tolv timmar efter det att begäran mottagits. Det anges också i artikeln att när information skall användas som bevisning så skall tillstånd inhämtas från en rättslig myndighet.

Artikel 15 anger att i fall när tillfälliga problem uppstår i den tekniska infrastrukturen för överförande av information skall de nationella kontaktpunkterna (som skall anmälas enligt artikel 4) så långt möjligt överföra informationen. Artikel 16, slutligen, handlar om dokumentation och ger de behöriga, motsvarande myndigheterna en skyldighet att föra dokumentation över bl.a. uppgifter om loggning, begäran om information och tillstånd att använda informationen som bevisning.

Enskilds rätt till information

Med referens till det av kommissionen föreslagna rambeslutet om skydd av personuppgifter, anges i artikel 17 att den enskilde, om vilken uppgifter utbyts, skall ha rätt att få tillgång till en begäran om information enligt artikel 11 samt instruktioner som getts rörande hur informationen får användas enligt artikel 12.

Bilaterala avtal

Artikel 18 anger att medlemsstaterna kan ingå bilaterala avtal i syfte att ytterligare förenkla och utveckla möjligheterna till informationsutbyte i enlighet med rambeslutet och kommissionens förslag till rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polis- och straffrättsligt samarbete (13019/05, CRIMORG 104).

Kommitté

I artikel 19 föreslås inrättande av en kommitté som avses hantera genomförandefrågor, bl.a. teknikutveckling och närmare tillämpningsbestämmelser. Företrädare för kommissionen och medlemsstaterna skall ingå i en föreskrivande kommitté som skall ledas av kommissionen. Medlemsstaternas företrädare utses av de myndigheter som ansvarar för genomförandet av detta beslut.

Kommissionens företrädare i kommittén skall presentera förslag till åtgärder och kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommittén skall fatta beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall viktas enligt bestämmelserna i samma artikel.

Kommissionen skall anta förslaget till åtgärder om det är förenligt med kommitténs yttrande. Om så inte är fallet, skall kommissionen utan dröjsmål lägga fram ett förslag till rådet om vilka åtgärder som skall vidtas samt informera Europaparlamentet. Rådet får inom två månader från det att förslaget mottagits anta kommissionens förslag med kvalificerad majoritet. Om rådet inom denna period med kvalificerad majoritet har meddelat att det motsätter sig förslaget skall detta omprövas av kommissionen. Kommissionen får förelägga rådet ett ändrat förslag, åter lägga fram sitt förslag eller lägga fram ett lagstiftningsförslag. Om rådet vid utgången av denna period varken har fattat beslut om förslaget eller uttalat sig mot förslaget skall kommissionen anta det.

Genomförande och ikraftträdande

Artiklarna 19 och 20 innehåller bestämmelser om genomförande och ikraftträdande. Det anges i artikel 19 att rådet vartannat år skall utvärdera genomförandet av rambeslutet.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Framför allt Sekretesslagen (1980:100) och Polisdatalagen (1998:622) samt motsvarande lagstiftning för övriga brottsbekämpande myndigheter skulle påverkas påtagligt för det fall förslaget antas. Även myndigheternas föreskrifter om hantering av personuppgifter skulle påverkas.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den föreskrivande kommitté som föreslås inrättas beräknas inledningsvis kosta 189 000 euro per år och finansieras av EU:s budget för personal- och förvaltningsutgifter. Den föreskrivande kommittén föreslås sammanträda regelbundet, uppskattningsvis tre gånger per år, för att diskutera vilken planering som skall göras och vilka åtgärder som skall vidtas för att genomföra rambeslutet.

Förslaget till rambeslut förutsätter också en omfattande teknikutveckling. Kostnaderna för detta är emellertid svåra att uppskatta, men uppgår till betydande belopp. Förslaget innefattar inte någon bedömning härav eller om kostnaderna för förslagets genomförande står i proportion till den faktiska nyttan i medlemsstaternas brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet.

1.4 Svensk ståndpunkt

Sverige ställer sig positivt till förbättrat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i EU, inte minst när det gäller informationsutbyte som är centralt för ett utvecklat, brottsbekämpande samarbete inom EU. Haagprogrammets princip om tillgänglighet understryker detta och Sverige har i linje med denna uppfattning lagt fram ett förslag till rambeslut om förenklat informationsutbyte som syftar till att effektivisera informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter inom EU. EU:s

Kommissionens nu föreliggande förslag till rambeslut om principen om tillgänglighet bygger på huvudregeln att behöriga myndigheter i medlemsstaterna skall ha direkt tillgång till varandras databaser när det gäller bl.a. DNA-profiler, fingeravtryck och bilregisteruppgifter. Även om kommissionen parallellt med detta förslag till rambeslut också lagt fram ett omfattande förslag till rambeslut om skydd av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet (13019/05, CRIMORG 104), är den svenska uppfattningen att denna huvudregel, utöver omfattande politiska och rättsliga överväganden, förutsätter att informations- och personuppgiftsskyddet har säkerställts. Så länge detta inte har skett, t.ex. genom nämnda förslag rörande skydd av personuppgifter, är det svårt att ta ställning till lämpligheten av direkt tillgång för en viss informationstyp. En tillämpning av huvudregeln skulle vidare innebära att grundläggande principer för informations- och underrättelseutbyte måste omprövas, t.ex. att äganderätten till den information som samlas in, bearbetas, analyseras och utbyts för brottsförebyggande och brottsbekämpande ändamål anses tillfalla den myndighet eller land som innehar informationen.

Som alternativ till huvudregeln anger förslaget att det skall byggas upp referensdatabaser som gör det möjligt att genom ett system med träff eller icke träff ta reda på om information finns tillgänglig eller inte. En träff i en referensdatabas förutsätts enligt förslaget följas upp med en begäran om att få tillgång till den information som ligger bakom träffen (referensen). Förslaget i denna del innehåller också bestämmelser som ger möjligheter att ge instruktioner hur den utlämnade informationen får användas samt grunder för att vägra lämna ut den.

Denna alternativa reglering tillsammans med huvudregeln gör förslaget oklart. Det sägs enbart att om information inte finns direkt tillgänglig i en databas såsom huvudregeln förutsätter så skall en referensdatabas inrättas, dvs. den alternativa regleringen. Någon analys eller förstudie av hur medlemsstaterna har organiserat sin hantering av de aktuella informationstyperna har inte gjorts eller i vart fall inte presenterats. Det går därför inte på förhand att avgöra om huvudregeln eller den alternativa regeln skall tillämpas på en viss informationstyp eller inte.

Sverige är vidare tveksamt till förslaget om att inrätta en föreskrivande kommitté för det närmare genomförandet av rådets beslut. Sverige anser att rådet skall fatta beslut med enhällighet om rambeslut, eftersom det angår frågor som ryms inom fördragets tredje pelare om polisiärt och rättsligt

samarbete. Införandet av ett kommittéförfarande som nu föreslagits skulle innebära att beslut som tidigare fattats enhälligt i praktiken skulle fattas med kvalificerad majoritet.

Sammanfattningsvis är det den svenska uppfattningen att kommissionens förslag innebär långtgående åtaganden att göra information tillgänglig för brottsbekämpande ändamål. Förslaget är oklart och har inte föregåtts av en tillräcklig analys av förutsättningarna för genomförande, vare sig när det gäller den faktiska nyttan eller kostnader. Genomförandet föreslås i viktiga delar handhas av en kommitté under kommissionens ledning, vilket Sverige ställer sig tveksamt till.

1.5 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget presenterades i den Sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet den 8 november 2005. Efter presentationen följde en kort diskussion. Flera medlemsstater anförde att förslaget var mycket långtgående och skulle kräva noggranna rättsliga, organisatoriska och tekniska överväganden.

1.6 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet kommer att yttra sig över förslaget.

1.7 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

2.1 Fortsatt behandling av ärendet

Hur den fortsatta behandlingen skall ske är ännu oklart. Förslaget kommer sannolikt att tas upp i den Sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet under det Österrikiska ordförandeskapet första halvåret 2006.

2.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 30.1 (b) och 34.2 (b) i EU-fördraget.

2.3 Fackuttryck/termer

Information: Innefattar information om DNA-profiler, fingeravtryck, ballistik, bilregisterinformation, telefonnummer och annan kommunikationsdata och minimidata för identifiering av personer.

Behörig myndighet: En sådan myndighet som omnämns i artikel 29 i EU-fördraget och som har varit föremål för underrättelse till kommissionen enligt artikel 4.

Behörig, motsvarande myndighet: En myndighet som enligt förfarandet i artikel 5 beslutats motsvara en myndighet i en annan medlemsstat.

Utsedda myndigheter eller parter: De myndigheter eller parter som kontrollerar direkt tillgänglig information eller indexerad information och som varit föremål för underrättelse enligt artikel 4.

Nationell kontaktpunkt: Den behöriga myndighet som i fall av problem med den tekniska infrastrukturen skall ha tillgång till eller överföra information.

Direkt tillgång: En automatisk tillgång till elektroniska databaser för konsultationsändamål samt tillgång till dess innehåll från en annan plats än vid vilken databasen är placerad och utan inblandning av någon annan myndighet.

Indexerad data eller information: Data eller information som syftar till att identifiera information och som kan konsulteras i syfte att genom en sökrutin göra det möjligt att avgöra om underliggande information finns tillgänglig eller inte (träff/inte träff).

Föreskrivande kommitté: Kommittéernas främsta uppgift är att bistå kommissionen vid genomförande av lagstiftning. Det finns olika typer av kommittéer med olika grader av inflytande över genomförandet. I en föreskrivande kommitté har medlemsstaterna större möjlighet att invända mot förslag från kommissionen än i en enbart rådgivande av kommitté.