



Förordning om Europol och meddelande om utbildning för brottsbekämpning 2012/13:FPM96

Justitiedepartementet

2013-04-30

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 173

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens organ för samarbete och fortbildning inom brottsbekämpning (Europol) om upphävande av beslut 2009/371/RIF och 2005/681/RIF

KOM (2013) 172

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om inrättande av ett europeiskt utbildningsprogram för tjänstemän inom brottsbekämpning

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till en förordning som inrättar en EU-byrå för samarbete och utbildning i brottsbekämpning. Förordningen är i första hand en uppdatering av nu gällande rådsbeslut om inrättande av *Europol* men ersätter även beslutet om inrättande av den Europeiska Polisakademin *Cepol*. Förslaget är en anpassning av Europol till Lissabonfördraget vilket anger att Europol ska inrättas genom en *EU-förordning* som beslutats av rådet och EU-parlamentet gemensamt. Förslaget syftar vidare till att anpassa Europol till de riktlinjer som EU:s institutioner enats om ska gälla för EU:s s.k. decentraliserade myndigheter.

Genom förslaget övertar och vidareutvecklar Europol även ansvaret för utbildning inom brottsbekämpningssektorn vilket sker genom att Cepols nuvarande ansvar överförs till Europol. Samtidigt avvecklas Cepol. Tillsammans med förslaget presenterar kommissionen ett meddelande med sina tankar om vilken typ av utbildning som ska ingå i ett europeiskt utbildningsprogram för brottsbekämpning, och definierar sålunda den nya myndighetens utbildningsuppdrag.

Samtidigt som Europol får ett nytt utbildningsuppdrag föreslås justeringar i Europolns nuvarande verksamhet. Syfte, uppdrag och arbetsuppgifter justeras. Bland annat förtydligas medlemsstaternas skyldighet att förse Europol med den information som byrån behöver för att effektivt kunna genomföra sitt uppdrag. En ny dataskyddsregim föreslås, bland annat föreslås att den Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) ska ansvara för den externa granskningen av dataskyddsfrågor. Formerna för hur Europol styrs uppdateras, bland annat genom att den parlamentariska kontrollen förtydligas.

Regeringens preliminära bedömning är att förslaget delvis tar upp identifierade problem där Europol kan utvecklas för att bli ett bättre stöd till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Förslaget anpassar också byrån till Lissabonfördraget. I dessa delar välkomnas förslaget. När det gäller vissa andra föreslagna förändringar, inte minst sammanslagningen med Cepol, är det inte lika självklart att reformerna medför en förbättring eller effektivisering. Regeringens bedömning är att Europol fungerar relativt väl och varje förändring bör kunna motiveras med en förväntad effektivitetsvinst. Regeringen kommer under förhandlingsarbetet att fortsätta analysera förslagen i dessa delar och avser inte stödja förändringar som inte bedöms främja Europolns kärnverksamhet. Enligt regeringens mening bör Europol fokusera på det operativa stöd byrån kan ge till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

1 Förslagen

1.1 Ärendets bakgrund

Den europeiska polisbyrån (Europol) började som ett mellanstatligt organ reglerad av en konvention mellan EU:s medlemsstater som trädde i kraft 1999. Genom ett rådsbeslut som antogs 2009 blev Europol en EU-myndighet finansierad genom EU:s budget. Europeiska polisakademin (CEPOL) inrättades som en EU-myndighet 2005 med uppdrag att bidra till utbildningen av medlemsstaternas högre polistjänstemän.

I artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Lissabonfördraget) fastställs emellertid att Europol ska regleras av en *förordning* som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I "Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT 2010/C 115/01)", uppmanade Europeiska rådet till inrättandet av ett europeiskt utbildningsprogram och utbytesprogram för alla berörda yrkesverksamma brottsbekämpande myndigheter på nationell nivå och EU-nivå. Vidare uppmanades Europol att bli ett nav för informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, en tjänsteleverantör och en plattform för de brottsbekämpande myndigheterna.

Den gemensamma strategin för EU:s decentraliserade organ som godkänts av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i juli 2012 anger principerna för styrning och arrangemang av EU:s så kallade decentraliserade myndigheter, såsom Europol och Cepol. Den gemensamma strategin anger att "sammanslagning bör övervägas i de fall då organens respektive uppgifter överlappar varandra, där synergier kan övervägas eller när organ vore mer effektiva om de ingick i en större struktur".

Som en konsekvens av Lissabonfördraget och med hänsyn till uppsatta utvecklingsambitioner i Stockholmsprogrammet och i den gemensamma strategin för EU:s myndigheter har kommissionen tagit fram ett förslag till ny Europolförordning. Enligt förslaget övertar och utvidgar Europol Cepols nuvarande uppgifter varefter Cepol avvecklas som självständig byrå.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning för Europol sätter upp det styrande regelverket för den Europeiska myndigheten *Europol*. I stort kommer Europol fortsätta att ha den uppgift som man har haft sedan tillskapandet. Det innebär att man ska stödja och stärka medlemsstaternas brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som rör två eller fler medlemsstater. Förslaget är emellertid grundligt omarbetat jämfört med det nu gällande regelverket och ett flertal förändringar föreslås. Förändringarna gäller både uppdrag, styrning och kontroll.

Den enskilt största nyheten i förslaget får anses vara att den Europeiska polisakademien (Cepol) slås ihop med Europol som övertar ansvaret för utbildning inom brottsbekämpningen på EU-nivå. Kommissionen bedömer att sammanslagningen ska ge positiva effekter på utbildningens kvalitet såväl som ekonomiska besparingar genom minskade kostnader för byggnader, administration etc. För att hantera utbildningsfrågor föreslås att en ny avdelning skapas inom Europol, *Europol Akademin*, och att ett särskilt rådgivande organ inrättas vid Europol som stöd till Europols styrelse. I anslutning till förslaget till förordning för Europol presenterar kommissionen även ett meddelande om ett europeiskt utbildningsprogram. Enligt programmet ska utbildningsverksamheten omfatta fyra huvudområden. Det första gäller allmänna grundkunskaper i gränsöverskridande brottsbekämpning för tjänstemän vid alla brottsbekämpande myndigheter i EU. Det andra gäller utbildning för att förbättra den praktiska förmågan att samarbeta bilateralt och regionalt, innefattande mer djupgående kunskap i frågor relaterade till exempelvis utlämning för brott, språk m.m. Det tredje området gäller tematisk utbildning inom de brottsområden som EU prioriterar. Det fjärde området gäller utbildning för den civila krishanteringen i syfte att förbereda tjänstemän för civila EU-missioner och kapacitetshöjande utbildning i tredjeländer. Alla delar ska inte praktiskt genomföras av Europol utan tillsammans med de nationella polisutbildningarna.

Utöver det nya utbildningsuppdraget innehåller förslaget även förändringar i Europolns nuvarande verksamhet. Mandatet kan sägas bli bredare genom att Europol ges möjlighet att mer aktivt delta i och koordinera brottsutredningar. Europol får ökade möjligheter att ge direkt finansiellt stöd till gemensamma utredningar och operationer. Ett uttryckligt stöd för att inrätta Europeiska kunskapscenter för viss typ av brottslighet, som det Europeiska IT-brottscentret EC3, införs.

När det gäller Europolns partners så förtydligas medlemsstaternas skyldighet att förse Europol med den information som byrån behöver för att genomföra sitt uppdrag. En årlig uppföljning av hur väl samarbetet fungerar visavi vart och ett av medlemsländerna ska upprättas och underställas EU-parlamentet, kommissionen, rådet och de nationella parlamenten. I de fall Europol ger en medlemsstat information som enligt Europol bör föranleda en brottsutredning i medlemsstaten åläggs medlemsstaten en återrapporteringsplikt. För det fall man underlåter att initiera en utredning ska beslutet motiveras. Europolns skyldighet att operativt samarbeta med andra EU-institutioner som exempelvis åklagarsamarbetet Eurojust och den Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) stärks likaså. Förslaget anpassar slutligen den procedur enligt vilken Europol kan ingå avtal med tredje land och villkoren för överförande av personuppgifter till tredje land.

Ett uppdaterat avsnitt med dataskyddsregler introduceras. Utöver att modernisera regelverket utpekas den Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) som oberoende tillsynsmyndighet för dataskyddet. Den nuvarande konstruktionen med en "Joint Supervisory Board" med representanter för medlemsstaternas dataskyddsmyndigheter avskaffas således enligt förslaget.

Styrningen av Europol justeras genom att förslaget marginellt förändrar i styrelsens sammansättning och ansvar. Antalet representanter för kommissionen i styrelsen ökar. Styrelseledamöternas efterfrågade kompetens förändras till följd av att även utbildningsfrågor måste kunna täckas. Styrelsen ges uppdraget att utse direktör. Styrelsen ges också möjlighet att inrätta en mindre "exekutiv-styrelse" som ska kunna följa det operativa arbetet närmare och fatta vissa typer av beslut. Den parlamentariska kontrollen av Europolns verksamhet stärks genom att en tydlig informationsskyldighet gentemot Europaparlamentet och nationella parlament införs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget är fortfarande föremål för analys av regeringen. Förslagets förtydligade krav på medlemsstaterna när det gäller att överföra information till Europol bedöms preliminärt förenliga med gällande nationellt regelverk. Europoltjänstemännens befogenheter vid deltagande i gemensamma utredningsgrupper är underställda den nationella rätten i den medlemsstat där den gemensamma utredningen äger rum. Därtill innehåller förslaget ett förtydligande att Europol aldrig kan använda sig av straffprocessuella

tvångsmedel när de deltar i en gemensam utredningsgrupp. Regeringens preliminära bedömning är att förslaget inte får någon effekt på svenska regler.

2012/13:FPM96

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagets påverkan på EU-budgeten har beräknats av kommissionen. Kostnaden för den sammanslagna myndigheten över perioden 2015-2020 uppgår till ca 623 miljoner €. Det motsvarar ett årligt genomsnittligt anslag för den nya sammanslagna myndigheten på ca 104 miljoner €. Om siffrorna jämförs med anslagen för 2012 så var Europols budget ca 84,9 miljoner och Cepols ca 8,4 miljoner €. Den substantiella ökningen kan huvudsakligen härledas till inrättandet av det Europeiska IT-brottscentret som lanserades av kommissionen hösten 2012. Regeringen stödjer inrättandet av IT-brottscentret. Finansieringen av detta ska ske inom ramen för EU-budgeten.

Utifrån kommissionens beräkning av kostnaderna bedömer regeringen att kostnaderna för förslaget ryms inom EU:s föreslagna långtidsbudget för politikområdet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kan inledningsvis konstatera att Europol fungerar relativt väl och att rådsbeslutet som reglerar byråns funktion genomfördes för relativt kort tid sedan. Ändringar i den gällande ordningen bör därför vidtas endast om förändringen kan anses bidra till att myndigheten blir mer effektiv och att stödet till medlemsstaternas brottsbekämpande organ därmed förbättras.

Flera föreslagna justeringar har karaktären av förbättringar och kan därför välkomnas. Även de delar som kan hänföras till nya krav i Lissabonfördraget välkomnas. I vissa delar av förslaget har regeringen emellertid en mer tveksam inställning till om de föreslagna förändringarna innebär en förbättring av verksamheten. Det fordras en mer ingående analys och diskussion om förslaget för att slutligt kunna ta ställning.

Det mest påtagliga förändringsförslaget gäller sammanslagningen av Europol och Cepol. Regeringens uppfattning är att verksamheterna inte överlappar varandra i sådan mån att det självklart kan anses utgöra en rationaliseringsåtgärd att slå dem samman. Regeringens initiala analys ger inte stöd för att en sammanslagning skulle innebära någon besparing. Däremot riskerar Europols verksamhet att bli mindre fokuserad vilket skulle kunna leda till att Europol ger ett sämre stöd till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter i operativa frågor. Det finns en risk att en sådan splittring av verksamheten som sammanslagningen med Cepol innebär medför negativa konsekvenser för både den brottsbekämpande och utbildande verksamheten, och inte minst blir både styrning och uppföljning

mer komplex. Regeringen kommer av dessa skäl verka för att Europols ansvar och kompetens för utbildningsfrågor begränsas till vad som är nödvändigt för att stödja kärnverksamheten.

Mot den ovan redovisade bakgrunden saknas förutsättningar för regeringen att ta ställning till i vilken omfattning och hur kommissionens meddelande om ett Europeiskt utbildningsprogram ska genomföras. Inom ramen för förhandlingarna kommer regeringen föreslå att kommissionen ser över alternativa lösningar för genomförande och finansiering för programmet.

När det gäller Europols övriga kompetens och uppdrag kan regeringen i allt väsentligt ställa sig bakom förslaget. Eftersom förordningens bestämmelser är mycket tekniska uttrycks regeringens ståndpunkt bäst genom angivande av huvudsakliga utgångspunkter för förhandlingsarbetet. Regeringens uppfattning är att ansvaret för brottskampningen och den inre säkerheten ligger och bör fortsättningsvis ligga hos medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Europols verksamhet bör därför fokusera på att ge medlemsstaternas myndigheter det stöd de efterfrågar, vilket kan variera över tid. Vidare bör Europol fokusera på att underlätta och stödja gränsöverskridande samarbete. Regeringen verkar därför mot ett generellt breddande av Europols verksamhet till nya områden till förmån för fokusering på att utveckla och fördjupa nuvarande uppdrag. Europol bör eftersträva att i både styrning, operativ verksamhet och kontroll involvera medlemsstaterna i så hög grad som möjligt. Europol bör även fortsättningsvis vara en myndighet vars klart uttalade huvuduppgift är att stödja och stärka medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter samt underlätta deras möjligheter att samarbeta. Regeringen bör därför verka för att medlemsstaternas roll i styrelsen och i inriktningen av Europols verksamhet förstärks.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslagen har ännu inte presenterats för medlemsstaterna och deras inställning är därför inte känd. Innan förslaget till förordning presenterades har emellertid ett flertal medlemsstater ifrågasatt tankarna kring en sammanslagning av Europol och Cepol.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig över förslagen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remitteras.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

KOM (2013) 173: Artikel 88 och 87(2)(b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

KOM (2013) 172: Utgör ett meddelande från kommissionen. För meddelandet behöver ingen rättslig grund anges. Meddelandet kommer inte att bli föremål för något antagande av rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen har ännu inte kunnat ta del av kommissionens subsidiaritetsprövning. Oaktat detta gör regeringen den preliminära bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Den föreslagna myndigheten ansvarar för att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och stärka samarbetet dem emellan. Målen för dessa åtgärder kan inte nås på nationell nivå. Förslaget är även proportionellt eftersom det inte bedöms gå utöver vad som behövs för att uppnå Europols syfte.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen har ännu inte presenterats för medlemsstaterna och något datum för första förhandlingstillfälle av förordningen är inte meddelat av ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer