



Förbättrat polissamarbete mellan EU:s medlemsstater

Justitiedepartementet

2005-10-18

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 317

Förslag till rådets beslut om en förbättring av polissamarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater, särskilt vid de inre gränserna, och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet

Sammanfattning

I Haagprogrammet, som antogs av Europeiska rådet den 4 november 2004, uppmanades kommissionen att lägga fram förslag för att vidareutveckla det gränsöverskridande operativa samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter i EU. Dagens reglering av polissamarbetet regleras bland annat genom regelverken för Europol och Schengen. Tullmyndigheternas samarbete regleras framförallt i Neapel II-konventionen. Kommissionen föreslår i det aktuella förslaget ett fördjupat EU-samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Samarbetet i gränsregionerna, det arbete som idag huvudsakligen genomförs inom ramen för bilaterala och regionala avtal, föreslås regleras gemensamt för hela EU. Förslaget utesluter inte mer detaljerade samarbetsavtal mellan medlemsstater, så länge dessa är förenliga med kommissionens förslag. Rådet och kommissionen ska hållas underrättade om sådana avtal.

Rådets beslut innehåller förslag om

- a) förbättrat informationsutbyte,
- b) permanent samordning av strategisk och operativ verksamhet,
- c) gemensamma operativa åtgärder,
- d) utökning av nuvarande kapacitet att samarbeta över gränserna och

Sverige är positivt till förbättrat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i EU. Det är dock viktigt att hänsyn tas till regionala och nationella variationer samt att dubbelarbete med andra förslag om polissamarbete i EU undviks.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Mål och syfte

Målet är att medlemsstaterna ska bli bättre på att i gränsområden,

- förebygga, upptäcka och utreda brott,
- avvärja hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten,
- främja säkerheten för gränstrafik till land, sjöss, luft och järnväg,
- förebygga och bekämpa brott som orsakar eller troligen kommer att orsaka nödsituationer, katastrofer eller allvarliga olyckor och
- utveckla och upprätthålla en hög kunskapsnivå inom de myndigheter som omfattas av rådets beslut, bland annat genom språkutbildning.

Informationsutbyte

Förslaget reglerar endast vilka områden som ska omfattas av informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter men inte hur utbytet av information ska ske. Genomförandet ska enligt förslaget beslutas i ett senare skede av en särskild föreskrivande kommitté, ledd av kommissionen (se vidare om kommittén nedan). Informationsutbytet ska ske på villkor att de relevanta bestämmelserna rörande dataskydd och datasäkerhet som fastställts i avdelning VI i Schengenkonventionen är uppfyllda.

Informationsutbytet mellan myndigheter föreslås bland annat omfatta uppgifter om:

- personuppgifter som exempelvis körkortsinnehav, adress, abonnemang av telefon, fax och Internet,
- föremåls ursprung, särskilt när det gäller vapen och fordon,
- sammanställning av bevismaterial och
- lokala kriminella grupper eller personer.

Strukturell samordning

Medlemsstaterna föreslås samordna de brottsbekämpande myndigheternas åtgärder i gränsregionerna. Samordningen föreslås omfatta det operativa arbetet (t.ex. spaning och brottsförebyggande åtgärder), utrustning (kompatibilitet) och utbildningsinsatser.

Medlemsstaterna ska underrätta myndigheterna på andra sidan gränsen och de permanenta samordningsstrukturerna som föreslås inrättas (se nedan) om arbetsprogram, planerade insatser och nära förestående insatser som kan få effekt på myndigheterna på andra sidan gränsen. Medlemsstaterna ska vidare utarbeta gemensamma riskbedömningar och lägesrapporter, hålla myndigheterna på andra sidan gränsen informerade om den administrativa och organisatoriska utvecklingen, göra all relevant information tillgänglig för de permanenta samarbetsstrukturerna samt dela med sig av all relevant operativ information. Den handbok om gränsöverskridande polissamarbete¹ som antogs 1998 ska kontinuerligt uppdateras.

Operativt samarbete

Medlemsstaterna föreslås genomföra gemensamma patrulleringar och övervakningsinsatser i gränsregionerna. Patrulleringarna ska ske i enlighet med artikel 19 a i Europaparlamentets och rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer². I enlighet med rådets rambeslut om gemensamma utredningsgrupper³ ska stöd ges i samband med inrättandet av gemensamma utredningsgrupper i gränsregionerna. Sambandsmän eller tjänstemän från medlemsstaterna ska ges möjlighet att utföra polisiära arbetsuppgifter, förutsatt att dessa inte innefattar tvångsåtgärder.

Samordningsstrukturer

Medlemsstaterna ska inrätta permanenta samarbetsstrukturer inom varje gränsregion mellan de myndigheter som omfattas av rådets beslut (se nedan om Fackuttryck/termer). Dessa samarbetsstrukturer ska stödja och övervaka genomförandet av informationsutbytet, den strukturella samordningen och det operativa samarbetet.

¹EGT L 239, 22.9.2000, s. 408.

² Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer

³ EGT L 162, 20.6.2002, s. 1.

Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och rådet om vilka arbetsuppgifter och behörigheter som tilldelats de permanenta samarbetsstrukturerna. Kommissionen ska regelbundet sammanställa dessa uppgifter i en rapport.

Utvärdering

Medlemsstaterna ska med jämna mellanrum göra bilaterala utvärderingar i gränsregionerna för att avgöra om det behövs justeringar för att genomföra rådets beslut. Rådet och kommissionen ska underrättas om resultaten av dessa utvärderingar. Kommissionen ska senast tre år efter det att beslutet har trätt i kraft lägga fram en rapport för rådet om hur beslutet fungerar. Rådet ska bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har följt detta beslut och därefter vidta lämpliga åtgärder.

Kommitté

Företrädare för kommissionen och medlemsstaterna ska ingå i en föreskrivande kommitté som ska ledas av kommissionen. Medlemsstaternas företrädare utses av de myndigheter som ansvarar för genomförandet av detta beslut. Varje medlemsstat ska utse en företrädare.

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

Kommissionen ska anta förslaget till åtgärder om det är förenligt med kommitténs yttrande. Om så inte är fallet, ska kommissionen utan dröjsmål lägga fram ett förslag till rådet om vilka åtgärder som ska 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 ska 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 till ska kommissionen anta det.

Ändringar av Schengenkonventionen

Nedan följer en sammanfattning av de ändringar som föreslås.

Artikel 40, punkt 1 föreslås bli ändrad så att tjänstemän från en medlemsstat, med den andra medlemsstatens samtycke, får fortsätta övervakning över gräns av en person som misstänks för delaktighet i ett *brott som kan leda till fängelsestraff på minst 12 månader* eller en person som kan bidra till att spåra en sådan misstänkt. Idag gäller denna bestämmelse endast för brott som kan leda till utlämning.

Artikel 40, punkt 2 föreslås bli ändrad så att tjänstemän i synnerligen brådskande ärenden får övervaka en person misstänkt för ett *brott som kan leda till fängelsestraff på minst 12 månader* utan att först ha inhämtat godkännande från den andra medlemsstaten under förutsättning att vissa villkor uppfylls. Idag är det bara vissa särskilda brott som ger anledning att vid brådskande ärenden övervaka en misstänkt över gränsen utan att rådgöra med den andra medlemsstaten. Listan över dessa brott föreslås bli struken (artikel 40, punkt 7).

Artikel 41, punkt 1 föreslås bli ändrad så att tjänstemän från en medlemsstat får fortsätta förföljande i en annan medlemsstat av en person tagen på bar gärning när den utförde ett *brott som kan leda till fängelsestraff på minst 12 månader* utan att först ha inhämtat godkännande från den andra medlemsstaten. Idag är det bara vissa särskilda brott som ger anledning att förfölja en misstänkt och denna lista över brott (artikel 41, punkt 4) föreslås strykas. Idag är förföljande tillåtet endast över landgränser men föreslås bli ändrad till land, sjö, luft och järnväg genom en strykning av artikel 41, punkt 5b.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Vid en preliminär bedömning anser Sverige att förslaget innebär att vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning måste överlätas till övriga medlemsstater. Detta innebär att rådets beslut måste godkännas med 3/4-dels majoritet i riksdagen eller i grundlagsordning.

Lagen (2002:343) om internationellt polisiärt samarbete kan komma att påverkas om ändringar rörande myndighetsutövning och beväpning på svenskt territorium. Detta skulle även påverka Kustbevakningen.

Polisdatalagen (1998:622) och motsvarande lagstiftning för de övriga brottsbekämpande myndigheterna kan komma att påverkas med tanke på förslagen rörande informationsutbyte. Även myndigheternas föreskrifter om hantering av personuppgifter kan komma att påverkas.

Det inte är uteslutet att lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och tillämpningen av denna kan komma att påverkas.

Den föreskrivande kommitté som föreslås inrättas beräknas inledningsvis kosta 202 500 euro per år och finansieras av EU:s budget för personal- och förvaltningsutgifter. Den föreskrivande kommittén kommer att sammanträda regelbundet, uppskattningsvis två gånger per år, för att diskutera vilken planering som ska göras och vilka åtgärder som ska vidtas för att genomföra artikel 3 i rådets beslut om stärkt polis- och tullsamarbete.

Eventuella merkostnader av förslaget i övrigt är i dagsläget svåra att förutse.

1.4 Svensk ståndpunkt

Sverige är positivt till förbättrat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i EU, men det är viktigt att hänsyn tas till regionala och nationella variationer, bl.a. vad gäller de bi- och multilaterala överenskommelser som redan reglerar delar av förslaget, t.ex. samordningsstrukturer i gränsregioner.

Vad gäller förbättrat informationsutbyte är det en central del av ett utvecklat polissamarbete inom EU. Föreliggande förslag bör dock inte tas upp till diskussion innan en överenskommelse nåtts om det svenska förslaget till rambeslut om förenklat informationsutbyte.

Kommissionens förslag om strukturell samordning, operativt samarbete och permanenta samordningsstrukturer bör enligt svensk uppfattning lämna utrymme för regionala variationer och mer ses som exempel på samarbete än utgöra ett gemensamt regelverk.

Sverige är tveksamt till förslaget om att inrätta en föreskrivande kommitté för det närmare genomförandet av rådets beslut. Sverige anser att beslut om förslaget till rådets beslut ska fattas med enhällighet, eftersom det angår frågor som rymms inom fördragets tredje pelare om polisiärt och rättsligt samarbete.

För det fall en kommitté skulle inrättas anser Sverige att kostnaderna för den föreskrivande kommittén och eventuella övriga merkostnader ska finansieras inom befintliga resurser både vad gäller EU-budgeten och statsbudgeten.

Förändringen i Schengenkonventionen, där f.n. förföljande endast är tillåtet över landgränser, men föreslås bli tillåtet via land, sjö, luft och järnväg, ställer sig Sverige positivt till.

1.5 Medlemsstaternas ståndpunkter

I polissamarbetsgruppen diskuterades förslaget för första gången den 2 september 2005. Vid mötet sade flera medlemsstater att det var viktigt att polissamarbetet förbättrades i EU och välkomnade därför i allmänna ordalag kommissionens förslag. Däremot var det en majoritet av medlemsstaterna som varnade för dubbelarbete och hänvisade bland annat till det pågående

arbetet med ett rambeslut om förbättrat informationsutbyte. En majoritet var även skeptisk till förslaget om inrättandet av en kommitté.

2005/06:FPM14

1.6 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

1.7 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

2 Övrigt

2.1 Fortsatt behandling av ärendet

Polissamarbetsgruppen kommer att fortsätta att diskutera förslaget. Under det brittiska ordförandeskapet är kommande möten planerade till den 27 oktober och den 5 december.

2.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 30.1 a, b och c samt 32 och 34.2 c i EU-fördraget. Enligt artikel 5.1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar ska förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket omfattas av de relevanta bestämmelserna i fördragen. Beslut fattas med enhällighet.

2.3 Fackuttryck/termer

Inre gränser: den betydelse som anges i artikel 1 i Schengenkonventionen.

Gränsregioner: områden som medlemsstaterna definierar som sådana, men som under alla omständigheter omfattar en medlemsstats hela territorium inom ett avstånd av högst 50 kilometer från gränsen.

Myndigheter som omfattas av detta beslut: polismyndigheterna, tullmyndigheterna och andra myndigheter som är verksamma inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, dock med undantag för domstolar. (I Sverige även kustbevakningen).

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 blockera ett förslag från kommissionen än i de andra två typerna av kommitté.