



Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 12 juni 1997 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:164 Europol jämte motioner. Fem motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet behandlar de delar av propositionen som avser dels Europols register med tillhörande motioner, dels frågan om förhandsavgöranden från EG-domstolen angående tolkningen av Europokonventionen.

Utskottet

Propositionen

Europols målsättning, behörighet, uppgifter m.m.

Europokonventionen antogs av ministerrådet den 26 juli 1995. Genom konventionen upprättas den europeiska polisbyrån, Europol. Europol är en organisation som har till främsta uppgift att vara ett kriminalunderrättelseorgan för medlemsstaterna i EU. Som sådant skall Europol vara en knutpunkt för utbyte av information och underrättelser mellan medlemsstaterna. Europol skall fungera så att medlemsstaterna tillhandahåller Europol uppgifter främst ur sina nationella polisregister. Dessa uppgifter sammanställs och bearbetas samt kompletteras, i en del fall, med uppgifter från annat håll och analyseras sedan hos Europol. Underrättelser går tillbaka till medlemsstaternas polismyndigheter som härigenom får ett bättre underlag för sin operativa verksamhet, vilket kan bidra till fler ingripanden mot den typ av brottslig verksamhet som Europol skall ägna sig åt, dvs. organiserad, internationell kriminalitet av allvarligt slag, främst narkotikahandel men också annan grov brottslighet.

Europol skall alltså verka inom ramen för det mellanstatliga polisiära samarbetet i EU. Europol skall därvid förbättra effektiviteten hos de behöriga nationella myndigheterna (dvs. i första hand polismyndigheterna, men även t.ex. tullen och andra myndigheter med polisiära befogenheter samt i vissa avseenden åklagarmyndigheterna) i medlemsstaterna och förbättra deras samarbete i den förebyggande och brottsbekämpande verksamhet som riktar sig mot den allvarliga internationella brottsligheten.

Europol kan tas i anspråk när de faktiska omständigheterna visar att det förekommer en brottslig organisation eller struktur som påverkar två eller flera medlemsstater och som med hänsyn till brottslighetens omfattning, svårighetsgrad och konsekvenser gör det nödvändigt med ett gemensamt handlande från medlemsstaternas sida. Europol är under dessa förutsättningar behörigt att ägna sig åt informationsutbyte rörande vissa särskilt allvarliga brott. Dessa brott är narkotikahandel, människohandel, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, handel med stulna fordon och den brottslighet som är förknippad med illegala immigrationsnätverk samt, inom två år från konventionens ikraftträdande, terrorism.

Inom ramen för den målsättning och den behörighet som nyss har angivits skall Europol ha som förstahandsuppgift att underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna, att inhämta, sammanställa och analysera information och underrättelser, att omedelbart till medlemsstaterna återföra information och underrättelser som berör dem och att genast underrätta dem om upptäckta samband mellan olika brottsliga gärningar samt att underlätta polisutredningar i medlemsstaterna genom att överlämna relevant information som finns hos Europol.

Staternas samarbete inom Europol är uppbyggt kring både nationella och internationella beståndsdelar. Inom varje medlemsstat skall det finnas en nationell enhet som skall vara enda förbindelselänk mellan Europol och medlemsstaterna. Den nationella enheten har till huvudsaklig uppgift att förse Europol med de uppgifter som från de nationella polisregistren eller motsvarande skall överlämnas till Europols olika dataregister och ta emot uppgifter som kommer från Europol och vidarebefordra dessa till de nationella organisationer som har polisiära befogenheter eller eljest är behöriga myndigheter enligt konventionen.

Varje medlemsland skall enligt konventionen sända minst en sambandsman till Europols huvudkontor som skall ligga i Haag i Nederländerna. Sambandsmännen är de nationella enheternas representanter i Europol. De har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols tjänstemän i bl.a. analysarbetet. Såväl de nationella enheterna som sambandsmännen arbetar under respektive medlemslands nationella lagar och regler. Sambandsmännen är inte anställda av Europol utan av förvaltningarna i sina hemstater.

Europol kommer dessutom att ha egna anställda underrättelsetjänstemän och analytiker för att utföra det kriminalunderrättelse- och analysarbete som skall vara tyngdpunkten i Europols verksamhet.

Europols datasystem

Den centrala beståndsdel i Europol kommer att vara dess databaserade informationssystem. Detta skall bestå av ett *informationsregister* med begränsat och ämnesmässigt avgränsat innehåll som skall tillåta snabb sökning av vissa personuppgifter. För den analysverksamhet som skall bedrivas av Europol skall det finnas ett antal arbetsregister av olika varaktighet s.k. *ana-*

lysregister. Dessa kommer att innehålla mer detaljerade uppgifter. Slutligen skall det finnas ett *indexregister* över analysregistren för att möjliggöra för bl.a. sambandsmännen att få reda på om det i de pågående analysprojekten finns något av intresse för det nationella polisarbetet.

Informationsregistret innehåller uppgifter om personer som är dömda eller misstänkta för sådana brott som ligger inom Europols behörighet. Uppgifterna kan också avse personer mot vilka det finns graverande omständigheter som ger anledning att anta att de kommer att begå brott inom Europols behörighetsområde. Denna personkategori innefattar alltså inte misstänkta för ett redan begånget brott. De personuppgifter som förekommer är av standardiserat slag. Det är identifikationsuppgifter som namn, födelsetid och födelseort, kön, medborgarskap och vissa signalementsuppgifter. Vidare får antecknas uppgift om brott och gärningsbeskrivning, tillvägagångssätt, vilken brottslig organisation man misstänker att personen i fråga tillhör samt fällande domar. De hittills nämnda uppgifterna är medlemsstaterna skyldiga att utan särskild begäran föra in i informationsregistret från sina egna polisregister. Ytterligare uppgifter om de nämnda personkategorierna kan på begäran lämnas till Europol om medlemsstatens lagstiftning tillåter detta.

De nationella enheterna, sambandsmännen och vissa anställda i Europol har direkt tillgång till registret.

En av Europols huvuduppgifter är att genomföra analyser som ett led i kriminalunderrättelseverksamheten. Detta innebär att Europol samlar in, bearbetar och drar slutsatser av det insamlade materialet till nytta för en polisutredning eller en förundersökning. Analyserna skall genomföras i projektform. Det betyder att ett begränsat antal analytiker och andra tjänstemän från Europol samt sambandsmän från de stater som berörs bildar en projektgrupp. För denna grupp kan, om det behövs, ett arbetsregister (analysfil) läggas upp efter särskilt beslut från Europols styrelse. En sådan analysfil utgör gruppens viktigaste arbetsredskap.

Konventionen skiljer mellan strategisk analys och analys som har ett operativt syfte. Den sistnämnda är direkt inriktad mot pågående undersökning eller utredning i ett eller flera länder. Den strategiska analysen innehåller övergripande uppgifter, t.ex. om den allmänna strukturen på viss brottslighet eller om smuglingsvägar för viss narkotika. Den strategiska analysen innehåller inga personuppgifter.

Ett arbetsregister för analysändamål som inrättas i operativt syfte får innehålla personuppgifter. I ett sådant får till att börja med förekomma de uppgifter om personer som finns i informationsregistret. Vidare får det föras in uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds. I fråga om brottsoffer får även uppgifter tas in i registret om omständigheterna ger anledning anta att en person skulle kunna bli offer för ett brott som ligger inom Europols behörighet.

Det är i och för sig också tillåtet att i analysregistren föra in personuppgifter av mycket känslig karaktär, t.ex. politisk åskådning, ras eller etniskt ursprung, hälsa eller sexuella läggning. Sådana uppgifter får dock införas endast om det är strikt nödvändigt med hänsyn till ändamålet med analysen och

då bara om de känsliga uppgifterna kompletterar andra redan befintliga uppgifter om personen i fråga. Det är således inte tillåtet att lägga upp ett register med uppgifter om enbart politisk hemvist eller etniskt ursprung. Konventionen förbjuder också att sökning efter personer med ledning enbart av eventuellt registrerade särskilt känsliga personuppgifter sker i strid mot Europols ändamålsbestämmelser. I praktiken innebär detta ett förbud mot selektiv datasökning med exempelvis ras eller politisk åskådning som enda sökbegrepp. De nationella enheterna skall, enligt huvudregeln, på Europols begäran eller på eget initiativ till Europol översända alla uppgifter som Europol behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. Medlemsstaterna skall emellertid översända uppgifterna endast om bearbetning av dessa för brottsförebyggande, analys och brottsbekämpning också är tillåten enligt deras nationella lagstiftning.

Endast de analytiker som är berörda av det pågående analysarbetet har rätt att föra in och använda uppgifter i analysregistren. Övriga inblandade har naturligtvis rätt att få del av resultaten av analysen, men de har inte tillgång till själva registret, som är ett arbetsredskap enbart för analytikerna. Sambandsmännen ansvarar för att resultaten av analyserna också kommer medlemsstaternas polismyndigheter eller andra myndigheter med polisiära befogenheter till del.

Inga andra än analytikerna har tillgång till analysregistren. För att dessa register skall kunna fylla sin funktion som kunskapskälla för i sista hand medlemsstaterna krävs att det finns en förmedlande länk mellan analysregistren och sambandsmännen. Indexregistret fyller den funktionen. Indexregistret skall ge svar på frågan om det i analysregistren finns uppgifter som berör det nationella polisarbetet i sambandsmannens hemstat utan att registrets innehåll eller analysresultatet avslöjas. Sambandsmännen och behöriga Europoltjänstemän har tillgång till indexregistret.

Beträffande den allmänna skyddsnivån för datalagrade uppgifter, och även sådana icke ADB-baserade uppgifter som finns i registren, gäller att principerna i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen från 1981 och 1987 års Europarådsrekommendation om användning av personuppgifter inom polissektorn, skall iakttas också för Europols dataregister. Innan något utbyte av personuppgifter mellan Europol och medlemsländerna kan ske måste enligt konventionen även medlemsländerna ha en nivå på sitt integritetsskydd som minst motsvarar de nyss nämnda Europarådsdokumenten.

Sekretess

Europol och medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa skyddet av de uppgifter som måste vara sekretessbelagda och som samlats in med tillämpning av konventionen eller har utväxlats inom ramen för Europol. För detta ändamål skall rådet anta regler om sekretesskydd.

Enligt regeringens bedömning krävs inte några nya sekretessregler. Uppgifter från Europol skall kunna hållas hemliga i Sverige. Eftersom uppgifterna huvudsakligen kommer att inflyta i polisregister eller eljest kommer att

användas av polisen eller tullen i dess brottsförebyggande, brottsbekämpande eller brottsutredande verksamhet finns ett antal tillämpliga sekretessbestämmelser som bedöms vara tillräckliga. I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns regler om sekretess m.m. med hänsyn främst till intresset att förebygga, uppdaga eller beivra brott, den s.k. förundersökningssekretessen. I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns korresponderande regler till skydd för enskildas integritet när det gäller uppgifter i bl.a. polisregister. Enligt 7 kap. 17 § gäller vidare sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur bl.a. register som förs enligt polisregisterlagen för uppgift som har tillförts registret.

Diskretion och tystnadsplikt

Europols organ, dess medlemmar, de biträdande direktörerna, Europols tjänstemän, sambandsmännen och varje person, vilka uttryckligen har ålagts diskretions- och tystnadsplikt är skyldiga att inte sprida de uppgifter som kommer till deras kännedom under tjänsteutövning eller inom ramen för deras verksamhet till någon obehörig person eller till allmänheten. Diskretions- och tystnadsplikten kvarstår även efter det att de avslutat sin tjänst, sitt anställningsavtal eller sin verksamhet. Varje medlemsstat skall behandla alla överträdelser av diskretions- eller tystnadsplikten som överträdelser av dess egen lagstiftning om respekten för tystnadsplikten eller regler om sekretess-skydd.

Att en uppgift är sekretessbelagd innebär enligt svensk rätt att tystnadsplikt råder om densamma. Tystnadsplikten gäller enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd och för den som genom anställning eller uppdrag hos myndigheten eller genom tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och då fått del av uppgiften. Brott mot tystnadsplikten medför i princip straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Den som omfattas av tystnadsplikt får dock utan att riskera straff, andra sanktioner eller repressalier lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift eller i radio eller TV om inte särskilda undantag har meddelats i lag med stöd av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Detta är den principiella innebörden av den s.k. meddelarfriheten som är en av offentlighetsprincipens hörnstenar. De regler i sekretesslagen som utgör grunden för den tystnadsplikt som i Sverige gäller för uppgifter som härrör från Europol, nämligen huvudsakligen 5 kap. 1 § om förundersökningssekretess och de korresponderande reglerna i 9 kap. 17 § till skydd för enskilds intresse, 7 kap. 17 § om polisregistersekretess och i viss utsträckning utrikessekretessen i 2 kap. 1 §, omfattas alla helt eller delvis av meddelarfriheten. I alla normala fall kommer alltså tystnadsplikten avseende Europolinformation att vara berörd av meddelarfriheten.

Med beaktande av meddelarfriheten, som ju är inskränkt till att gälla uppgifter som lämnats för publicering, reglerar sekretesslagen och 20 kap. 3 § brottsbalken den tystnadsplikt rörande sekretessbelagda uppgifter som gäller för anställda i Sverige vid deras befattning med uppgifter från Europol, liksom de svenska Europolsambandsmännens befattning med sådana uppgifter. Däremot gäller inte några svenska regler för Europolanställdas befattning

med hemliga uppgifter. Det finns alltså ett område inom vilket sekretess och tystnadsplikt råder enligt Europolkonventionen som inte har direkt motsvarighet i svenska regler om sekretess och tystnadsplikt men inom vilket Sverige som medlemstat har åtagit sig att lagföra brott mot desamma som om de vore inhemska regler. Regler som i princip motsvarar de nu berörda i Europolkonventionen finns bl.a. i artikel 194 i Euratomfördraget. I Justitiedepartementets promemoria Europol föreslogs att denna fråga borde lösas i annat sammanhang. Skälen för detta var främst att den har vidare räckvidd än Europolkonventionen och att den rymmer komplicerade rättsfrågor. Regeringen delar denna bedömning. Frågan bör övervägas i annat lämpligt sammanhang.

Förhandsavgöranden från EG-domstolen

Genom ett tilläggsprotokoll till Europolkonventionen har medlemsstaternas domstolar getts möjlighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen om konventionens tolkning i de fall en nationell domstol anser att ett sådant avgörande är nödvändigt för att ett pågående mål eller ärende skall kunna avgöras. Om ett sådant förhandsavgörande lämnas av EG-domstolen är det bindande för den nationella domstolen. En medlemsstat får själv bestämma om den skall låta sina domstolar utnyttja denna möjlighet och om detta skall vara obligatoriskt eller frivilligt. Detta skall i så fall tillkännages genom en förklaring till protokollet. I förklaringen skall staten också ange om den önskar ge alla domstolar eller endast de domstolar vilkas domar eller beslut inte kan överklagas rätt att begära förhandsavgörande.

Regeringen har undertecknat tilläggsprotokollet och avgett en förklaring som innebär att Sverige godkänner EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av Europolkonventionen. Enligt förklaringen får varje svensk domstol begära ett sådant förhandsavgörande, när den bedömer att ett sådant är nödvändigt för att avgöra ett pågående mål eller ärende. Inför undertecknandet av tilläggsprotokollet och avgivandet av förklaringen har regeringen samrått med EU-nämnden resp. EU-nämnden och justitieutskottet. Förklaringen skall betraktas som preliminär, dvs. den måste godkännas av riksdagen för att slutligen kunna tillträdas. Förslag härom lämnas i propositionen. Riksdagens godkännande av förklaringen innefattar överlämnande av beslutanderätt till EG-domstolen och bör därför ske med tillämpning av regeln i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Den bindande kraften hos de förhandsavgöranden som EG-domstolen meddelar rörande konventionens tolkning följer av att tilläggsprotokollet har antagits i enlighet med den beslutsprocedur som gäller för den tredje pelaren, dvs. att alla stater tillträder protokollet. I EU-fördraget (artikel L.b) föreskrivs att gemenskapsrätten skall få visst genomslag i de fall en tredjepelarskonvention anförtror åt EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden.

I motiveringen framhåller regeringen att svensk rätt i de delar som kan beröras av Europolkonventionen i och för sig är utformad på ett sätt som gör att behovet av förhandsavgöranden i dag inte är särskilt påtagligt. Men ny lagstiftning och rättspraxis kan medföra att frågor som för närvarande inte kommer under en domstols prövning i framtiden kan komma att göra det.

Också hänsynen till andra länders rättssystem där behovet av förhandsavgöranden kan vara mycket större talar för att svenska domstolar skall få möjlighet att inhämta förhandsavgöranden.

Vidare berör regeringen den principiella frågan om bindande förhandsavgöranden i tolkningsfrågor kan ha sin plats i ett i grunden mellanstatligt samarbete. Regeringen påminner om att de regler som föreskrivs i konventionerna måste genomföras av varje medlemsstat i enlighet med dess interna lagstiftningsprocedur. I varje mellanstatlig konvention måste särskilt bestämmas om medlemsstaterna är villiga att underkasta sig rättsliga kontrollmekanismer och i så fall i vilken form. Dessa förhållanden utgör de viktigaste skillnaderna mellan gemenskapsrätten enligt EG-fördragen och de mellanstatliga delarna av EU-fördraget och utgör därigenom den verkliga skiljelinjen mellan överstatlighet och mellanstatlighet.

Enligt svensk rätt måste regler som följer av internationella åtaganden införlivas i den svenska rättsordningen för att bli gällande här. Den möjlighet för svenska domstolar att begära förhandsavgörande om tolkningen av en mellanstatlig konvention som den svenska förklaringen i anslutning till tilläggsprotokollet till Europolkonventionen medför bör alltså införlivas i svensk rätt genom lag.

I propositionen föreslås denna lag få generell räckvidd så att svenska domstolar ges möjlighet att begära förhandsavgöranden från EG-domstolen om tolkning av bestämmelser i EU-konventioner som Sverige kan komma att tillträda. Lagen skall kompletteras med ett tillkännagivande från regeringen om vilka konventioner som avses och vilka villkor som gäller.

Regeringen anför att det finns skäl att, när nu frågan om lagstiftning med anledning av förhandsavgöranden behandlas, även ta hänsyn till andra konventioner inom den tredje pelaren eller eljest inom EU:s ram. Det finns ett antal sådana konventioner som har undertecknats av medlemsstaterna och där frågan om EG-domstolens roll står på dagordningen på samma sätt som för Europolkonventionen. Vad gäller tredjepelarkonventioner kopplar, som ovan nämnts, EU-fördraget samman tredjepelarsamarbetet med gemenskapsrätten. Andra konventioner saknar denna direkta fördragsmässiga koppling mellan konventionsrätt och gemenskapsrätt på detta område. Enligt regeringen måste domstolens förhandsavgöranden ändå anses ha bindande kraft även när det gäller dessa konventioner. Om inte, skulle systemet med förhandsavgöranden förfela sitt syfte.

En reglering bör enligt regeringen vara utformad på så sätt att den täcker de olika tekniska lösningar vad gäller EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden som förekommer i olika konventioner. Den mest tekniskt komplicerade lösningen erbjuder utan tvekan Europolkonventionen och dess tilläggsprotokoll. Där finns en vittgående valfrihet för staterna i olika avseenden och även valfrihet för domstolarna om inte annat föreskrivs i nationell rätt. Rent traktattekniskt är Europollösningen också komplicerad eftersom tilläggsprotokollet bara ger den rent formella behörigheten för EG-domstolen, medan den praktiska omfattning av EG-domstolens befattning med dessa frågor finns i ensidiga förklaringar. Motsvarande reglering har dock gjorts beträffande två andra konventioner på tredjepelansområdet som

undertecknades samtidigt som Europolkonventionen. I andra konventioner regleras dessa frågor direkt i konventionen eller i ett tilläggsprotokoll.

Beträffande den lagtekniska utformningen har regeringen stannat för att föreslå en generell lagbestämmelse som kompletteras med ett tillkännagivande i Svensk författningssamling (SFS) från regeringen om vilka konventioner som omfattas av bestämmelsen och åtagandets omfattning i övrigt, t.ex. vilka domstolar som berörs och om det är obligatoriskt i vissa fall att begära förhandsavgörande. Då krävs inga ytterligare lagstiftningsåtgärder utan det räcker med riksdagens beslut att godkänna konventionen och att konventionen träder i kraft för att regeringen skall kunna komplettera tillkännagivandet med en redovisning av den nya konventionen och dess bestämmelser om förhandsavgörande.

Motionerna

I motion 1996/97:Ju37 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) hemställs om avslag på propositionen (yrkande 1). Om riksdagen inte avslår propositionen, bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts dels om Europols datasystem (yrkande 4), dels om diskretion och tystnadsplikt (yrkande 5). Motionärerna anför bl.a.: Uppgifterna i Europols register kan bl.a. ”avse personer mot vilka det finns graverande omständigheter som ger anledning anta att de kommer att begå brott...”. Dessa uppgifter är medlemsstaterna skyldiga att utan särskild begäran föra in i registren från sina egna register. Vidare får det föras in uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds. Det är också tillåtet att föra in personuppgifter av ännu mer känslig karaktär, ”t.ex. politisk åskådning, ras eller etniskt ursprung”. Poliser i Europols medlemsländer inte bara får utan skall förse den centrala databasen med uppgifter. Svenska lagregler om polisens register m.m. är mera restriktiva i förhållande till Europolkonventionens bestämmelser i detta avseende. I Justitiedepartementet pågår arbete med att anpassa svenska bestämmelser till bl.a. Europolkonventionens bestämmelser om registrering. Detta trots att polisen tidigare har fått avslag på framställningar om att få föra datoriserade underrättelseregister. I Danmark har justitieministern deklarerat att dansk polis inte kommer att inrapportera uppgifter om danska medborgares politiska åskådning, ras eller etniskt ursprung till Europol. Om regeringens proposition antas hemställer Miljöpartiet att riksdagen beslutar om en liknande deklaration, dvs. att svensk polis inte skall inrapportera uppgifter om svenska medborgares politiska åskådning, ras eller etniskt ursprung. Motionärerna anför vidare att frågan är hur den svenska meddelarfriheten förhåller sig till Europolkonventionen. Det finns inte några bestämmelser som i detta avseende täcker Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Regeringen tar inte ställning till dessa mycket komplicerade rättsfrågor. Skall svensk meddelarfrihet inskränkas till följd av en ratificering av Europolkonventionen? Miljöpartiet hemställer att riksdagen skall ta ställning för den svenska offentlighetsprincipen och då framför allt meddelarfriheten, dvs. denna princip skall inte ändras till följd av Sveriges anpassning.

I motion 1996/97:Ju38 av Gun Hellsvik m.fl. (m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av regeringens fortsatta lagstiftningsarbete avseende polisunderrättelseregister (yrkande 1). Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag till lag om polisunderrättelseregister. Förslaget härrör från Registerutredningens förslag i betänkande SOU 1996:35 Kriminalunderrättelseregister – DNA-register. En proposition är aviserad till riksdagen i höst. Skälet till att motionärerna tar upp förslaget redan nu är att det har betydelse för vilka personuppgifter som svenska polismyndigheter i framtiden kommer att registrera och vidarebefordra till Europol. Om utredningsförslaget också blir regeringens förslag innebär det att polisen skall få möjlighet att i dataregister lagra uppgifter om personer som det inte föreligger någon brottsmisstanke mot. Innehållet i Europolns analysregister bestäms av varje medlemslands nationella lagstiftning. Europol kan varken tvinga Sverige eller någon annan medlemsstat att lämna personuppgifter till Europol om det inte medges av det egna landets nationella lagstiftning. Moderaterna kommer att motsätta sig lagstiftning som innebär att uppgifter om kontakter, medhjälpare till misstänkta personer, brottsoffer, eventuella brottsoffer eller vittnen skall kunna lagras i polisens datoriserade kriminalunderrättelseregister utan att någon brottsmisstanke föreligger mot personen i fråga.

I motion 1996/97:Ju40 av Birgitta Hambraeus m.fl. (c) hemställs att riksdagen avslår förslaget att ratificera Europolkonventionen i enlighet med vad som anförts i motionen. I ett analysregister hos Europol får införas mycket integritetskänsliga uppgifter om ras, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning och hälsotillstånd för brottslingar, potentiella brottslingar, vittnen och brottsoffer. Varje land bestämmer vilka uppgifter som skall registreras. I Sverige utreds nu om polisens register med känsliga uppgifter skall datoriseras. Datainspektionen har föreslagit att riksdagen inte skall ta ställning till Europol förrän riksdagen beslutat om lagregleringen av den svenska polisens motsvarande register. Motionärerna anser att riksdagen bör avvakta med lagändringarna och med ratificeringen av Europolkonventionen i enlighet med Datainspektionens förslag.

I motion 1996/97:Ju41 av Gudrun Schyman m.fl. (v) hemställs att riksdagen avslår proposition 1996/97:164 Europol. Motionärerna anför bl.a.: Konventionen uppfyller inte grundläggande krav på garantier för medborgarnas integritet och rättssäkerhet. Konventionens regler om datainsamling är utomordentligt lösliga. Enligt konventionen skall data insamlas och bearbetas, inte bara beträffande brott och misstänkta brott utan också beträffande personer för vilka graverande omständigheter i förhållande till nationell lagstiftning ger anledning att anta att de kommer att begå brott inom Europolns behörighet. Föreskrifterna med närmare regler för analysregistren enligt artikel 10.1 finns inte tillgängliga för riksdagen i detta lagstiftningsärende. Enligt motionärerna borde Europol åläggas att iaktta alla skyldigheter enligt Europarådets dataskyddskonvention. Det föreligger inga garantier för att den enskilde kan få tillgång till uppgifter om sig själv som Europol lagrar. Vänsterpartiet anser att reglerna om den enskildes rätt att ta del av uppgifter om sig själv är av fundamental betydelse för att undanröja risker för allvarliga felaktigheter, vilka i sin tur kan leda till allvarliga konsekvenser för den

enskilde. Europolkonventionens reglering av överföring av uppgifter från Europol till tredje land och utomstående instanser är oprecis beträffande den avgörande frågan vilken nivå på dataskyddet som skall krävas av ett tredje land. Det saknas enligt motionärerna tillräckliga garantier för att tredje land som mottar uppgifter från Europol behandlar dessa i överensstämmelse med vad som krävs av en rättsstat. Europols tillsynsmyndighet skall ha tillsyn över att lagring, behandling och användning av personuppgifter sker på ett sätt som inte strider mot konventionen eller kränker den enskildes rätt. Europol har dock ingen skyldighet att följa tillsynsmyndighetens beslut utom vad gäller vissa överklaganden. Denna relativa maktlöshet kontrasterar starkt mot de betydligt större maktbefogenheter som tillsynsmyndigheten enligt EU:s datadirektiv kommer att få. Motionärerna anser att den gemensamma tillsynsmyndigheten för Europol borde ha fått åtminstone motsvarande befogenheter.

Registerutredningen

Registerutredningen avlämnade i mars 1996 sitt delbetänkande Kriminalunderrättelseregister DNA-register (SOU 1996:35). I betänkandet föreslås bl.a. en lag om polisens underrättelseregister. Enligt förslaget skall Rikspolisstyrelsen och vissa polismyndigheter, i underrättelseverksamhet som avser allvarlig brottslighet, få föra underrättelseregister i form av analysregister och informationsregister. Ändamålet med ett analysregister skall vara att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga eller förhindra brott. Ändamålet med ett informationsregister skall vara att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar rörande allvarlig brottslighet. I ett analysregister får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person. I ett informationsregister får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om den som avses med uppgifter på konkreta grunder kan antas ägna sig åt eller ha ägnat sig åt allvarlig brottslighet eller komma att begå allvarliga brott. Innehållet i registren skall begränsas till uppgifter som är nödvändiga för registrens ändamål.

Registerutredningen avlämnade i april 1997 sitt slutbetänkande Polisens register (SOU 1997:65). Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Utskottet har inhämtat att regeringen avvaktar med att lämna förslag till kriminalunderrättelseregister till dess att slutbetänkandet är remissbehandlat. Remisstiden går ut den 15 september 1997.

Utskottets bedömning

Europols viktigaste uppgift är att vara ett organ för utbyte av kriminalunderrättelser mellan medlemsstaterna i EU. Dessa skall tillhandahålla Europol uppgifter främst ur sina nationella polisregister. Hos Europol sammanställs och analyseras dessa uppgifter och kompletteras i vissa fall med uppgifter från annat håll. Information återförs till medlemsstaternas polismyndigheter som kan använda den i sin operativa verksamhet. Främst handlar det om den verksamhet som är riktad mot organiserad, internationell kriminalitet av allvarligt slag, såsom narkotikahandel.

Grunden för Europols verksamhet kommer att vara dess databaserade informationssystem. Detta skall bestå av ett informationsregister med begränsat innehåll som skall tillåta snabb sökning av vissa personuppgifter. För analysverksamheten skall det finnas ett antal analysregister av olika varaktighet som skall innehålla mer detaljerade uppgifter. Det skall också finnas ett indexregister över analysregistren.

Sverige är endast skyldigt att på begäran förse Europols analysregister med uppgifter, om svensk lagstiftning tillåter att uppgifterna används för att utföra analyser i kriminalunderrättelseverksamhet i Sverige. När det gäller uppgifter till Europols informationsregister skall Sverige enligt konventionen överlämna vissa uppgifter från sina egna polisregister utan särskild begäran. Ytterligare uppgifter kan på begäran lämnas till Europols informationsregister om svensk lagstiftning tillåter detta.

Det är innehållet i de register som förs hos polisen som avgör vilka uppgifter Sverige kan bli skyldigt att överlämna till Europol enligt konventionen. I Regeringskansliet pågår beredningen av Registerutredningens förslag till bl.a. kriminalunderrättelseregister. Resultatet av detta arbete och riksdagens behandling av regeringens kommande förslag blir avgörande för vilka uppgifter ur ett sådant register som Sverige blir skyldigt att lämna till Europol. Utskottet anser inte att regeringens förslag bör föregripas genom ställningstaganden av det slag som förordas i motionerna Ju37 yrkande 4 och Ju38 yrkande 1. Inte heller anser utskottet att ratificeringen av konventionen bör uppskjutas i avvaktan på detta regeringsförslag såsom föreslås i motion Ju40.

För de i Sverige anställda personerna som berörs av tystnadsplikt enligt Europols bestämmelser gäller svenska sekretessregler. De regler i sekretesslagen som utgör grunden för den tystnadsplikt som gäller i Sverige för uppgifter från Europol omfattas alla helt eller delvis av meddelarfrihet. Regeringen har inte föreslagit någon ändring när det gäller meddelarfriheten.

Utskottet vill erinra om att offentlighetsprincipens tillämpning inte var något ämne i förhandlingarna om medlemskap i EU. Efter genomförda förhandlingar fogade Sverige en förklaring till slutakten. I denna framhölls bl.a. att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande bestämmelser som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv. Denna förklaring gäller alltså och innebär enligt utskottet att svensk offentlighetslagstiftning inte skall ändras i inskränkande riktning som en följd av åtaganden inom EU:s ram med mindre än att behovet av en inskränkning vid en sedvanlig intresseavvägning väger över. Detta är enligt utskottets uppfattning inte fallet i fråga om behovet av meddelarskydd för uppgifter från Europol. Utskottet har nyligen i samband med behandlingen av två motioner som gällde meddelarskyddets utformning redovisat de intresseavvägningar som ligger bakom den nuvarande regleringen av meddelarskyddet och inte förordat någon ändring (se 1996/97:KU23 s. 13–14). Med det sagda får motion Ju37 yrkande 5 i denna del anses vara tillgodosedd.

När det gäller det svenska åtagandet att lagföra Europolanställda för brott mot Europolkonventionens regler om sekretess och tystnadsplikt anser regeringen att denna fråga bör övervägas i lämpligt sammanhang. Utskottet har

ingen annan mening än regeringen och anser att något initiativ från riksdagens sida i denna fråga inte är påkallat. Motion Ju37 yrkande 5 bör avstyrkas även i denna del.

I propositionen föreslås vidare att riksdagen skall godkänna dels Europolkonventionens tilläggsprotokoll genom vilket medlemsstaternas domstolar har getts möjlighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen om tolkningen av konventionen, dels Sveriges förklaring till protokollet enligt vilken Sverige godkänner EG-domstolens behörighet att meddela sådana förhandsavgöranden. I förklaringen uttalas också att varje svensk domstol får begära ett sådant förhandsavgörande, när den bedömer det nödvändigt för att avgöra ett pågående mål eller ärende. Ett förhandsavgörande av EG-domstolen blir bindande för den domstol som begärt det.

Någon motion som behandlar denna del av propositionen har inte väckts.

Utskottet tillstyrker ett godkännande av tilläggsprotokollet och förklaringen till detta. Då förklaringen innehåller ett överlämnande av beslutanderätt till en EG-institution skall, som också framhålls i propositionen, riksdagens godkännande ske med tillämpning av reglerna i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Regeringen föreslår att tilläggsprotokollet och förklaringen införlivas i svensk rätt genom en ny lag om rätt för svenska domstolar att begära förhandsavgörande från EG-domstolen i vissa fall. Lagen tar sikte inte bara på Europolkonventionen utan också på andra EU-konventioner i vardande inom och utom tredje pelaren som innehåller liknande bestämmelser om förhandsavgörande. När det gäller tredje pelarkonventioner har sådana bestämmelser en direkt förankring i EU-fördraget. Någon fördragsmässig koppling finns däremot inte i frågan om förhandsavgörande av EG-domstolen när det gäller de konventioner som sluts mellan medlemsstaterna utanför tredje pelaren. Om en bestämmelse om förhandsavgörande finns i en sådan konvention, är det en följd av att medlemsstaterna just i detta fall överenskommit om en regel av detta slag. Ett klargörande av skillnaden mellan dessa båda konventionstyper bör göras med anledning av ett uttalande i propositionen, men skillnaden har ingen betydelse för den nu aktuella lagstiftningen.

Den utformning av lagen som regeringen valt medför att ett tillkännagivande måste göras i Svensk författningssamling varje gång riksdagen godkänner en konvention som lagen omfattar. Detta tillkännagivande sker sedan konvention trätt i kraft genom att samtliga medlemsstater ratificerat den.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag på denna punkt. Den föreslagna ordningen får givetvis inte innebära att inte regering och riksdag noga prövar behovet för svenskt vidkommande av förhandsavgörande av EG-domstolen i varje konventionsfall, där frågan aktualiseras. Riksdagens beslut om att tillträda konventioner som innehåller regler om förhandsavgörande av EG-domstolen skall fattas med tillämpning av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet regeringens förslag att godkänna Europolkonventionen, tilläggsprotokollet och förklaringen till tilläggsprotokollet. Utskottet förordar också att lagen om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från EG-domstolen i vissa fall antas av riksdagen.

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Birger Hagård (m), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nikos Papadopoulos (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Avvikande meningar

1. Birgitta Hambræus (c) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det är viktigt att Sverige samarbetar med internationell polis. Ett sådant samarbete sker också genom Interpol och genom bilaterala kontakter. Det är enligt utskottet inte klarlagt i hur hög grad Europol i praktiken kommer att vara effektivt i den viktiga uppgiften att bekämpa internationell brottslighet. Risken finns att polisbyrån Europol kommer att bli ännu en byråkratisk organisation.

Europolkonventionen innebär att viss information som svensk polis registrerar ska stå till förfogande för en europeisk polisbyrå med främsta uppgift att vara kriminalunderrättelseorgan för EU:s medlemsstater. Genom förslag till ändring i lagen om polisregister skall uppgifter från polisregister få meddelas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation om detta följer av en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. I ett s.k. analysregister hos Europol skall mycket integritetskänsliga uppgifter få införas, t.ex. uppgifter om ras, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning och hälsotillstånd. Uppgifterna kan t.ex. gälla brottslingar, potentiella brottslingar, vittnen och brottsoffer.

Svensk polis har i dag möjlighet att föra olika register med uppgifter om personer. När det varit fråga om särskilt känsliga personuppgifter har riksdagen avslagit förslag om att sådana uppgifter skall få registreras i databaserade register. Känsliga personuppgifter kan däremot finnas i manuella register. Genom Europolkonventionen kan Sverige bli skyldigt att föra över sådana känsliga uppgifter till Europol för att uppgifterna skall finnas i t.ex. Europols databaserade analysregister. Känsliga personuppgifter som Sverige inte tillåter i databaserade register kommer således att kunna föras över till Europols databaserade register. Enda sättet att undvika detta är att i Sverige inte tillåta registrering, varken manuellt eller datoriserat, av sådana uppgifter. I Regeringskansliet bereds förslag till lag om polisens underrättelseregister.

Utskottet anser att riksdagen bör avvakta med att behandla nu aktuell proposition till dess regeringen lagt fram de förslag till lagändringar som föranleds av Europolkonventionen.

Sedan propositionen och motionerna lades har EU:s medlemsstater i Amsterdam beslutat att ändra reglerna för Europol. Propositionen utgår från att det är fråga om ett rent mellanstatligt samarbete i tredje pelaren, där alla förändringar måste godkännas av medlemsstaternas parlament. I Amsterdam fattades beslut som medför att ministerrådet har rätt att utvidga Europols befogenheter. Förändringen ger Europolkonventionen en ny innebörd. Propositionen bör därför enligt utskottet återlämnas till regeringen för fortsatt beredning.

Med anledning av motion Ju40 avstyrker utskottet *dels* propositionen *dels* motionerna Ju37 yrkandena 4 och 5 och Ju38 yrkande 1.

2. Kenneth Kvist (v) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet uppfyller inte konventionen grundläggande krav på garantier för medborgarnas integritet och rättssäkerhet. En annan avgörande invändning är enligt utskottet den nästan totala frånvaron av parlamentarisk insyn och kontroll beträffande konventionens tillämpning.

Konventionens regler om datainsamling är utomordentligt lösliga. Enligt konventionen kan data insamlas och bearbetas inte bara beträffande personer dömda eller misstänkta för brott utan även beträffande personer för vilka graverande omständigheter i förhållande till nationell lagstiftning ger anledning att anta att de kommer att begå brott inom Europols behörighet samt i vissa fall även uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds. Utskottet anser att hela Europarådets dataskyddskonvention borde inarbetas i konventionen. Utskottet anser att regler om den enskildes rätt att ta del av uppgifter om sig själv är av grundläggande betydelse för att undanröja risker för allvarliga felaktigheter vilka i sin tur kan leda till allvarliga konsekvenser för den enskilde. Det föreligger enligt Europolkonventionen inga garantier för att den enskilde kan få tillgång till uppgifter om sig själv från Europols register. Konventionens reglering av överföring av uppgifter från Europol till tredje land och utomstående instanser är oprecisa beträffande den avgörande frågan vilken nivå på dataskyddet som skall krävas av det mottagande landet. Europols tillsynsmyndighet har för svaga befogenheter i och med att Europol inte har någon skyldighet att följa tillsynsmyndighetens beslut utom vad gäller vissa överklaganden. Med bifall till motionerna Ju37 yrkande 1 och Ju41 avstyrker utskottet *dels* propositionen, *dels* motionerna Ju37 yrkandena 4 och 5, Ju38 yrkande 1 och Ju40.

3. Peter Eriksson (mp) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet borde regeringen ha återkallat propositionen eftersom den ger en vilseledande bild av hur Europol förväntas fungera. Konventionen som ligger till grund för propositionen är redan överspelad i och med att Europeiska unionens råd i juni i år, sedan motionstiden för denna proposition

gått ut, i förhandlingarna om ett nytt grundfördrag för Europeiska unionen bl.a. beslutade att ge Europol betydligt större operativa möjligheter, att ge Europol befogenhet att i större utsträckning kunna styra den nationella polisens utredningsarbete, att genom förhandsbesked ge EG-domstolen överstatliga befogenheter samt att ge rådet möjligheter att besluta om bindande rambeslut när det gäller tillnärmning av medlemsstaternas lagar och förordningar. Detta gör sammantaget att Europol blir något annat än vad som förespeglas i propositionen och dessutom att Europol har att verka i en miljö där EU som organisation har betydligt större möjligheter att agera överstatligt genom att likrikta rättssystemen i medlemsländerna.

Propositionen har utöver detta allvarliga tillkortakommanden som i sig innebär att riksdagen bör återsända den till regeringen för ytterligare beredning. Som regel brukar regeringen när den begär att riksdagen skall godkänna en internationell överenskommelse samtidigt lägga fram de lagförslag som behövs för att genomföra åtagandena enligt överenskommelsen. Så har inte skett i detta fall. I Regeringskansliet bereds de lagförslag som har anknytning till Europolkonventionen och som i vissa fall kan påverka rättsskyddet i grundlagarna. Det gäller bl.a. så viktiga frågor som den svenska meddelarfriheten och i vilken utsträckning svenska regler måste ändras för att den svenska polisen ska få rätt att samla in och vidarebefordra känsliga uppgifter om medborgarna, uppgifter som det i dag inte är tillåtet att föra ADB-baserade register över. Enligt utskottet kan inte riksdagen ta ställning till konsekvenserna av Europolkonventionen förrän all lagstiftning som behövs för att fullgöra åtagandena enligt konventionen har föreslagits riksdagen. Riksdagen skall inte behandla en proposition som ej är färdigberedd och som innehåller felaktigheter. Riksdagen bör därför återsända den till regeringen för vidare beredning.

Utskottet anser inte att EU skall utveckla en ny överstatlig polis. I dag vet vi att planerna kommit långt på den vägen. Utskottet anser att ett fortsatt arbete med det existerande Interpol är ett fullgott mellanstatligt alternativ.

Med bifall till motionerna Ju37 yrkande 1 och Ju41 avstyrker utskottet *dels* propositionen, *dels* motionerna Ju37 yrkandena 4 och 5, Ju38 yrkande 1 och Ju40 samt anser att propositionen bör återsändas till regeringen med ett tillkännagivande i enlighet med vad utskottet anför.

1. Anders Björck, Birger Hagård, Inger René och Nils-Fredrik Aurelius alla (m) anför:

Vi delar utskottets bedömning att Europolkonventionen skall godkännas. Ett av Moderata samlingspartiets starkaste skäl till varför Sverige borde gå med i Europeiska unionen var att vi eftersträvade ett effektivt polissamarbete mellan EU-länderna. Vi ser mycket positivt på att arbetet i den delen nu är slutfört och att det praktiska Europolarbetet kan komma i gång och börja fungera efter riksdagens godkännande.

Inom Regeringskansliet bereds ett förslag till lag om polisunderrättelseregister. Innehållet i ett sådant register, ADB-baserat eller manuellt, är avgörande för vilka uppgifter ur registret som Sverige kan bli skyldigt att överföra till Europol. Registerutredningen har i betänkande SOU 1996:35 Kriminalunderrättelseregister – DNA-register lämnat förslag till lag om polisens underrättelseregister. Om regeringen följer förslaget innebär det att polisen kommer att få möjlighet att i ett ADB-baserat analysregister lagra uppgifter om enskilda personer även om det inte föreligger någon brottsmisstanke mot dessa. Det kan t.ex. vara fråga om vittnen, brottsoffer, eventuella brottsoffer, kontakter eller medhjälpare till en brottsmisstänkt person och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds. Moderaterna kommer att motsätta sig en lagstiftning som innebär att uppgifter om kontakter, medhjälpare till misstänkta personer, brottsoffer, eventuella brottsoffer eller vittnen skall kunna lagras i polisens kriminalunderrättelseregister utan att någon som helst brottsmisstanke föreligger mot personen i fråga.

2. Birgit Friggebo och Håkan Holmberg (fp) anför:

Vi delar utskottets bedömning att Europolkonventionen skall godkännas. Vi vill betona att frågor om vad den svenska polisens olika register, ADB-baserade såväl som manuella, skall få innehålla bör avgöras oberoende av tillträdet till konventionen. Således bör t.ex. ställning till vilka uppgifter ett eventuellt kriminalunderrättelseregister skall få innehålla tas i samband med att regeringen presenterar ett sådant förslag och utan bindningar till beslutet om Europolkonventionen.