



## Omvandling av Europolkonventionen till ett rådsbeslut

Justitiedepartementet

2007-03-27

### Dokumentbeteckning

KOM (2006) 817 slutlig

Förslag till rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol)

### Sammanfattning

Europol upprättades ursprungligen år 1995 genom Europolkonventionen, som Sverige godkände år 1997. Rådet enades i december 2006 om att Europolkonventionen skall ersättas av ett rådsbeslut. Detta skall ske med förbehåll för en fullständig utvärdering av

- finansiering av Europol från Europeiska unionens allmänna budget samt
- tillämpning på Europols personal av EU:s tjänsteföreskrifter och av protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna.

Utvärderingen skall ske på grundval av principen om budgetneutralitet och med hänsyn till de särskilda krav som är förenade med Europols mandat och uppgifter.

Förhandlingarna påbörjades i slutet av januari och det tyska ordförandeskapets mål är att kunna presentera ett förslag för rådet i juni 2007 för beslut under år 2008. Beslutet föreslås tillämpas från den 1 januari 2010.

Sverige står bakom förslaget att överföra Europolkonventionen till ett rådsbeslut, förutsatt att förändringen i sig är budgetneutral och inte påverkar Europols verksamhet negativt. Förändringen kommer att underlätta en snabbare anpassning och utveckling av Europols verksamhet för att möta nya krav från medlemsstaterna och förändringar i omvärlden.

## 1.1 Innehåll

### Mål och syfte

Europol upprättades ursprungligen år 1995 genom Europolkonventionen, som Sverige godkände år 1997. Europols verksamhet inleddes år 1999 sedan ett antal tillämpningsföreskrifter antagits av samtliga medlemsstater. Sedan tillkomsten har det vid flera tillfällen uppstått behov av att göra ändringar i konventionen för att kunna anpassa och utveckla Europols verksamhet. Detta har visat sig vara mycket tidsödande, eftersom varje förändring måste ske genom särskilda protokoll som skall ratificeras av samtliga medlemsstater för att träda i kraft. De senast beslutade ändringarna har med denna process tagit mer än fem år att genomföra.

Under det österrikiska ordförandeskapet första halvåret 2006 genomfördes ett omfattande arbete där diskussioner fördes med alla intressenter angående Europols framtid. Syftet var att utreda hur byrån kan vidareutvecklas så att medlemsstaternas brottsbekämpande organisationer skall få största möjliga nytta av dess arbete. Diskussionerna resulterade i en rapport (9184/06 EUROPOL 40, Rapport från ordförandeskapets vänner angående Europols framtid) som tog upp konkreta förslag till förbättringar i olika avseenden för att effektivisera och utveckla Europols arbete. Viktiga förbättringar gällde innehållet i och formen för Europols rättsliga grund.

Rådet enades i december 2006 (16831/06 EUROPOL 109) om att Europolkonventionen skall ersättas av ett rådsbeslut. Detta skall ske med förbehåll för en fullständig utvärdering av

- finansiering av Europol från Europeiska unionens allmänna budget samt
- tillämpning på Europols personal av EU:s tjänsteföreskrifter och av protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna.

Utvärderingen skall ske på grundval av principen om budgetneutralitet och med hänsyn till de särskilda krav som är förenade med Europols mandat och uppgifter.

Kommissionen lade i början av januari fram sitt förslag till rådsbeslut (5055/07 EUROPOL 2, KOM (2006) 817 slutlig).

Syftet med förslaget är att ersätta Europolkonventionen med ett rådsbeslut. Beslutet skall innefatta den nu gällande Europolkonventionen med alla de ändringar som har införts genom de tre protokollen från åren 2000 till 2003. Protokollen, som träder i kraft under år 2007, omfattar exempelvis en utvidgning av Europols behörighet till att omfatta penningtvätt, bistånd på området för brottsbekämpning, tekniska och vetenskapliga polismetoder, möjligheten för Europols personal att delta i gemensamma utredningsgrupper eller att anmoda medlemsstaterna att genomföra eller samordna utredningar,

tillgång för medlemsstaternas behöriga myndigheter till Europols informationssystem samt att öka informationen till Europaparlamentet.

2006/07:FPM63

Enligt kommissionens förslag skall Europol i framtiden finansieras genom Europeiska gemenskapernas budget och EU:s tjänsteföreskrifter skall gälla. Detta skulle öka Europaparlamentets deltagande i förvaltningen av Europol och enligt kommissionen dessutom förenkla förfarandena för att administrera Europols budget och personal.

Rådsbeslut angående Europol skall, utom i vissa undantagsfall, fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

I syfte att effektivisera Europols arbete innehåller förslaget också förändringar i fråga om Europols mandat och arbetsuppgifter samt på området för databehandling och dataskydd. Nedan beskrivs de viktigare ändringarna.

### **Ändringar av mandat och arbetsuppgifter**

Förslaget utvidgar Europols mandat till att även omfatta brottslighet som inte har ett strikt samband med organiserad brottslighet (artikel 4). Detta kommer att göra det lättare för Europol att stödja medlemsstater vid utredningar av gränsöverskridande brottslighet där det inte från början har visats att det är fråga om organiserad brottslighet.

En annan nyhet i förslaget är att Europol får en rättslig grund för att ta emot uppgifter från privata organ, i linje med rekommendation nr 22 i rapporten från gruppen Ordförandeskapets vänner (artikel 5.1).

Det införs även en möjlighet att stödja en medlemsstat med underrättelser och analysresurser i samband med större internationella händelser som kräver polisinsatser för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (artikel 5.1 f).

### **Verktyg för informationsbehandling**

De främsta verktygen som Europol i dag har tillgång till är Europols informationssystem och arbetsregistren för analysändamål.

I den utsträckning det är nödvändigt för att Europol skall kunna uppnå sina mål skall Europol kunna använda nya verktyg för informationsbehandling, (artikel 10). Rådet skall besluta vilka villkor som skall gälla för behandlingen av personuppgifter i sådana system. Generella bestämmelser införs som reglerar förfarandet vid inrättandet av nya system för behandling av personuppgifter (artikel 10.3). Villkoren för detta skall fastställas av rådet med  $\frac{3}{4}$  majoritet efter hörande av Europaparlamentet. Styrelsen beslutar, efter förslag från direktören och efter hörande av den gemensamma tillsynsmyndigheten, om inrättandet av nya system (artikel 10.4).

Europols informationssystem skall vara direkt åtkomligt för läsning för de nationella enheterna. Skyldigheten i artikel 7.1 i Europokonventionen att visa att det finns ett behov av uppgifter för en särskild undersökning för att

samtliga uppgifter skall kunna göras tillgängliga genom sambandsmännen ansågs vara alltför tungrodd för att kunna tillämpas i praktiken utan att äventyra arbetets effektivitet (artikel 11).

Analysregister får bevaras i högst tre år. När det är absolut nödvändigt för registrets ändamål, får analysregister bevaras i ytterligare treårsperioder, efter underrättelse till styrelsen och samråd med den gemensamma tillsynsmyndigheten (artikel 16).

För att öka kontrollen av åtkomst till personuppgifter förlängs lagringstiden för loggningsuppgifter från sex månader till arton månader (artikel 18).

Fristen för att undersöka nödvändigheten av att bevara uppgifter om personer misstänkta för brott i Europols analysregister förlängs från ett år till tre år efter registreringen av uppgifterna (artikel 20.1). Detta skall minska den administrativa bördan för de analytiker som arbetar med registren så att de kan koncentrera sig på sin huvuduppgift, som är att tillhandahålla brottsanalyser.

### **Nya regler om dataskydd**

Europols behandling av personuppgifter föreslås ske i enlighet med rådets kommande rambeslut om skydd av personuppgifter. Därutöver föreslås särskilda bestämmelser i rådsbeslutet om Europol, av vilka flera är hämtade från Europolkonventionen.

Dataskyddet förstärks genom inrättandet av ett oberoende uppgiftsskyddsombud (artikel 27).

### **Förbindelser med andra organisationer**

Sedan Europolkonventionens tillkomst har ett antal gemenskapsmyndigheter inrättats vars verksamhet har relevans för Europols arbete. I beslutet (artikel 22) regleras villkoren och förfarandet för beslut angående samarbete (inklusive utbyte av personuppgifter) med gränsbyrån (FRONTEX), Europeiska Centralbanken (ECB), narkotikabyrån (ECNN) och bedrägeribyrån (OLAF). Även samarbetet med åklagarbyrån (Eurojust) och Europeiska polisakademin (CEPOL) regleras.

### **Organisation**

Till följd av förslaget om gemenskapsfinansiering upphör finanskommittén och finanskontrollören att vara Europolorgan (artikel 35). Kommissionen tar säte i styrelsen och får tre röster, utom vid antagandet av budgeten då den tilldelas sex röster. Styrelsen skall fatta samtliga beslut med kvalificerad majoritet (artikel 36).

### **Personalbestämmelser**

Europeiska gemenskapernas tjänsteföreskrifter och de tillämpningsföreskrifter som antagits gemensamt av Europeiska gemenskapernas institutioner för tillämpningen av tjänsteföreskrifterna och

anställningsvillkoren, skall gälla för personal vid Europol som anställs efter det att rådsbeslutet har börjat tillämpas (artikel 38).

Protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna skall tillämpas på Europols personal. I bilaga II till rådsbeslutet finns särskilda bestämmelser om privilegier och immunitet för Europol och ledamöterna i dess styrelse (artikel 50).

#### **Budgetbestämmelser**

Europol inordnas under gemenskapsbudgeten och dess budgetprocess. Finansiella bestämmelser skall antas av styrelsen efter samråd med kommissionen. Endast om det är nödvändigt för Europols verksamhet och efter föregående samtycke från kommissionen får reglerna avvika från rambudgetförordningen (EG, Euratom nr 2343/2002). Budgetmyndigheten skall underrättas om dessa avvikelser (artikel 41-44).

#### **Övergångsbestämmelser**

De avtal som ingåtts av Europol före rådsbeslutets ikraftträdande påverkas inte (artikel 54).

Den personal som är anställd vid Europol vid tidpunkten för rådsbeslutets ikraftträdande skall efter ett särskilt internt urvalsförfarande som skall inledas inom två år efter det att rådsbeslutet börjar tillämpas, erbjudas anställningsavtal enligt de nya reglerna (artikel 56).

Eventuellt över- eller underskott i de budgetar som fastställts enligt Europolkonventionen skall återbetalas till respektive täckas av medlemsstaterna (artikel 57.3 och 4).

Nuvarande styrelse skall förbereda antagandet av en rad instrument som nämns i rådsbeslutet (artikel 58).

#### **Slutbestämmelser**

Medlemsstaterna skall se till att den nationella lagstiftningen överensstämmer med rådsbeslutet senast 18 månader efter dess antagande (artikel 59).

## **1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa**

Lagändringar föranledda av ikraftträdandet av ändringsprotokollet till Europolkonventionen från år 2002 träder i kraft den 29 mars 2007. Det gäller ändringar i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall samt i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. För genomförandet av besluten i tilläggsprotokollet från år 2003 avseende tillgång för behöriga myndigheter till Europols informationssystem kan ändringar bli aktuella bl.a. i förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och i motsvarande instruktioner för övriga brottsbekämpande myndigheter.

Det nu aktuella förslaget kan föranleda ytterligare ändringar i nämnda författningar samt ändringar i lagen (2002:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Polisdatalagen (1998:622) och motsvarande lagstiftning för övriga brottsbekämpande myndigheter kan komma att påverkas av förslagen om informationsbehandling och dataskydd. Även myndigheternas föreskrifter om hantering av personuppgifter kan komma att påverkas.

### 1.3 Budgetära konsekvenser

Frågor som enligt rådsslutsatserna från december 2006 skall utvärderas är konsekvenserna av en eventuell gemenskapsfinansiering liksom konsekvenserna av en eventuell tillämpning av EU:s tjänsteföreskrifter och protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna på Europols personal. Utvärderingen skall göras på grundval av principen om budgetneutralitet och med hänsyn till de speciella krav som är förenade med Europols mandat och uppgifter. Om Europol skall finansieras över EU:s budget blir det en icke-obligatorisk utgift. Det innebär bl.a. att europaparlamentet har sista ordet i den årliga budgetprocessen och bestämmer nivån på anslaget för myndigheten.

Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om hur den totala kostnaden skulle komma att förändras. Ett eventuellt införande av tjänsteföreskrifterna, fördelningen av personal mellan olika lönegrader, antalet anställda, kostnader för lokaler mm. som nederländska staten som värdland finansierar idag, finansiering av Europols pensionsfond samt eventuella rationaliseringar är några faktorer som påverkar kostnaderna.

Förslaget innebär att Sveriges bidrag till Europols finansiering inte längre skall lämnas via myndigheternas budget utan ingå i Sveriges EU-avgift. Anslaget för Polisen, Tullen och Kustbevakningen kommer därför att minskas motsvarande deras bidrag till Europol.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige står bakom förslaget att överföra Europolkonventionen till ett rådsbeslut, förutsatt att förändringen i sig är budgetneutral. Ett avgörande argument för förändringen är att ett rådsbeslut, till skillnad från konventionsändringar som tar flera år, ger rimliga möjligheter till nödvändiga anpassningar av Europols verksamhet för att möta nya krav från medlemsstaterna och förändringar i omvärlden.

Förändringen måste vara budgetneutral och Europols verksamhet får inte påverkas negativt. Detta gör att samtliga delar av förslaget som påverkar kostnaderna, och då särskilt gemenskapsfinansiering och inordnande av

Europol under EU:s tjänsteföreskrifter, måste föregås av en noggrann konsekvensanalys. Om förslaget är budgetneutralt och inte medför negativa effekter för verksamheten kan Sverige acceptera att Europol skall finansieras över EU:s budget. I annat fall bör nuvarande ordning, om möjligt, behållas i dessa delar.

Vid ett inordnande under EU:s beslutsprocesser är det viktigt att beakta de speciella krav som följer av Europols mandat och uppgifter. Europol skall stödja medlemsstaternas operativa brottsbekämpande verksamhet och medlemsstaterna måste även fortsättningsvis ha ett starkt, direkt inflytande över Europols verksamhet.

Europols verksamhet bygger på informationshantering. Europolkonventionens regler om informationshantering har sitt ursprung i tidigt 1990-tal och bör moderniseras. Även i detta fall behövs en större flexibilitet i beslutsprocessen för att kunna ta tillvara teknikens möjligheter till såväl tillgänglighet till som skydd av informationen. Reglerna bör så långt möjligt anpassas till det kommande rambeslutet om dataskydd inom tredje pelaren.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater står bakom förslaget att överföra Europolkonventionen till ett rådsbeslut liksom att vissa delar av förslaget måste bli föremål för noggranna konsekvensanalyser i enlighet med rådsbeslutet i december 2006.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte anmodats att yttra sig om förslaget.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Övrigt

## 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna påbörjades i slutet av januari och det tyska ordförandeskapets mål är att kunna presentera ett förslag för rådet i juni 2007 för beslut under år 2008. Beslutet föreslås tillämpas från den 1 januari 2010. Övergångsbestämmelserna liksom bestämmelsen om införlivande i nationell lagstiftning skall tillämpas redan från ikraftträdandet. Beslutet skall införlivas med nationell rätt senast 18 månader efter antagandet.

### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

2006/07:FPM63

Artikel 30.1 b, artikel 30.2 samt artikel 34.2 c i EU-fördraget. Beslut fattas med enhällighet.

### 3.3 Fackuttryck/termer