



## Ökad tillgång till information för brottsbekämpande organ

Justitiedepartementet

2004-11-04

### Dokumentbeteckning

KOM(2004) 429 slutgiltig  
Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet

### Sammanfattning

Med referens till Europeiska rådets uttalande om terrorism anger kommissionen vad den anser vara av avgörande betydelse för att man skall kunna uppnå ett fritt informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

Det anges att splittringen av informationskällorna och bristen på en tydlig politik för informationskanaler hindrar informationsutbytet. Den nationella uppdelningen av informationen på olika ministerier försvåras av såväl juridiska, tekniska som praktiska hinder. Kommissionen föreslår därför en fullständig inventering av villkoren för att få tillgång till information och ett omfattande öppet samråd. Meddelandet är också avsett att visa hur man kan undvika att allvarliga hot, däribland terrorism, sätts i verket genom införandet av underrättelsestyrd brottsbekämpning på EU-nivå. En tidplan ges för genomförandet och ny lagstiftning aviseras för att avlägsna specifika rättsliga problem. Meddelandet är inriktat på att förbättra tillgången till nödvändig relevant information, på att definiera grundläggande principer för införandet av underrättelsestyrd brottsbekämpning och på att öka det inbördes förtroendet mellan de brottsbekämpande organen på EU-nivå. Detta, menar kommissionen, kommer också att påverka den internationella roll som EU kan åta sig.

Kommissionen understryker vidare att de brottsbekämpande verksamheterna bör genomföras med iakttagande av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som skyddas av internationella, europeiska och konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna.

## 1.1 Innehåll

### *Målsättningar och huvudsakligt innehåll*

Kommissionen pekar inledningsvis på tre huvudsakliga samarbetsuppgifter:

- För det första, att det skall göras vad som krävs för att ge de brottsbekämpande myndigheterna inom EU tillgång till information som är nödvändig för att förhindra och bekämpa terrorism och andra former av allvarlig organiserad brottslighet.
- För det andra är det av vikt att skaffa fram och utnyttja underrättelser av hög kvalitet om brottslig verksamhet inom EU för en verkningsfull brottsbekämpning. Till stöd för arbetet på politisk nivå bör prioriteringar för brottsbekämpningen inom EU fastställas.
- För det tredje bör förtroendet ökas mellan de brottsbekämpande organen. Kommissionen menar bl.a. att gemensamma villkor för t.ex. tillträde till datasystem och utbyte av expertkunskande skulle bidra till upprättandet av en gemensam informationspolitisk plattform. Det anges att detta innefattar alla brottsbekämpande myndigheter och att det är oomstritt att statliga säkerhets- och underrättelseorgan har en grundläggande uppgift i sammanhanget.

De närmare målen med den föreslagna informationspolitiken anger kommissionen vara:

- att skapa bästa möjliga tillgång till information till stöd för brottsbekämpningen och att ta fram underrättelser om brottslig verksamhet,
- att säkerställa att relevanta uppgifter som tagits fram i annat än brottsbekämpande syfte finns tillgängliga under den tid som är lämplig, nödvändig och proportionerlig,
- att fastställa horisontella standarder för tillgång till uppgifter, sekretess, tillförlitlighet, datasäkerhet och skydd för personuppgifter samt standarder för kompatibilitet mellan nationella och internationella databaser,
- att fastställa gemensamma underrättelsemodeller till stöd för det politiska och operativa beslutsfattandet och främja utvecklingen och användningen av likvärdiga metoder för analys,
- att ge underlag för prioriteringar för insamling och analys av information inom hela EU samt val av de åtgärder som är bäst lämpade för att förebygga och bekämpa terrorism och andra former av allvarlig eller organiserad brottslighet, och
- att samordnade brottsbekämpande åtgärder på ett effektivt och lämpligt sätt förebygger, undersöker eller stoppar terroristverksamhet och allvarlig eller organiserad brottslighet.

Under denna rubrik utvecklar kommissionen sina förslag när det gäller den första av de huvudsakliga samarbetsuppgifterna som inledningsvis angetts.

För det första lanseras principen om likvärdig tillgång till uppgifter. Syftet med principen är att ge de brottsbekämpande myndigheterna och dessas tjänstemän likvärdiga rättigheter till tillgång till uppgifter och databaser i medlemsstaterna. Överskådliga och okomplicerade villkor för tillgång till nödvändig och relevant information för alla brottsbekämpande myndigheter inom EU bör upprättas, bl.a. för dataskydd och datasäkerhet. Kommissionen aviserar att den tillsammans med medlemsstaterna avser att undersöka vilka de befintliga hindren är och utifrån denna inventering bedöma lämpligheten av att överlämna ett lagstiftningsförslag till rådet och Europaparlamentet.

För det andra behandlas frågan om fastställande av åtkomstvillkoren. Härvid anger kommissionen att den avser att:

- inleda en inventering före utgången av år 2004 för att fastställa omfattningen, behoven och restriktionerna i fråga om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter och databaser, och

- inleda en studie om rättsliga bestämmelser och villkor, däribland IT-lösningar för tillgång till uppgifter.

För det tredje tas frågan om inhämtande av uppgifter upp. Kommissionen meddelar här att den avser att inleda studier som kan ligga till grund för utformningen av initiativ, eventuellt avseende lagstiftning, som rör minimistandarder för inhämtande av uppgifter, förfaranden för att klassificera uppgifters sekretessnivå och tillförlitlighet m.m. Dessutom anges att man avser att organisera samråd inom EU-forumet om förebyggande av organiserad brottslighet genom en diskussion om partnerskap mellan den privata och den offentliga sektorn.

För det fjärde diskuteras frågan om utbyte och behandling av uppgifter. Kommissionen anger här som sin åsikt att den enda framkomliga vägen är att skapa kompatibla och sammankopplade EU-system. En övergripande IT-arkitektur som integrerar nationella, europeiska och internationella sammankopplade baser ger på lång sikt betydande besparingar, synergieffekter och politiska möjligheter. Det aviseras ett meddelande med en inventering av effektiva metoder för att avlägsna viktiga hinder för informationsdelning.

För det femte pekar kommissionen på forskning. Kommissionen anger att den på forskningsområdet avser att främja forskning om säkra och konfidentiella kommunikationskanaler via Agisprogrammet, bl.a. med inriktning på användning och införande av europeiska system för kriminalunderrättelseverksamhet.

Kommissionen pekar också på den förberedande åtgärden för säkerhetsforskning för åren 2004–2006 (med en budget på 65 miljoner euro) som är avsedd att stödja och finansiera verksamheter för att undersöka förutsättningarna inför det omfattande europeiska säkerhetsforskningsprogram som skall inledas 2007.

*Centrala element i en effektiv underrättelsestyrd brottsbekämpningskapacitet på EU-nivå*

Under denna rubrik utvecklar kommissionen sina förslag när det gäller den andra av de huvudsakliga samarbetsuppgifterna som inledningsvis angetts.

Införandet av en europeisk modell för kriminalunderrättelseverksamhet skulle enligt kommissionen möjliggöra en effektiv underrättelsestyrd brottsbekämpning. Modellen skulle omfatta frågor som synkronisering av hotbedömningar med gemensamma metoder, systematiskt stöd till hotbedömningarna, gemensamma rapporteringsstandarder och definitioner för brottsstatistik, gemensamma analysmetoder och tilldelning av de finansiella och personella resurser som krävs. Europols informationssystem kommer att spela en viktig roll för utvecklingen av en underrättelsekapacitet på EU-nivå. Tull- och gränskontrollmyndigheterna bör ges instruktioner att samordna sitt underrättelsearbete med Europol.

Mot denna bakgrund anges att ett förfarande i två etapper planeras:

Första etappen innebär att medlemsstaternas kriminalunderrättelsetjänster på kort sikt bör mötas månatligen, eventuellt i Europols regi, för diskussioner om sina nationella strategiska och operativa bedömningar. De underrättelser som framkommer, i enlighet med gällande lagstiftning, bör ligga till grund för dels strategiska bedömningar, t.ex. två gånger om året, dels operativa bedömningar för EU varje månad. Rådet kan härigenom fastställa prioriteringar för brottsbekämpningen och Polischefernas aktionsgrupp bör vidarebefordra de operativa bedömningarna till den operativa nivån i de nationella brottsbekämpande systemen.

Den andra etappen innebär att de nationella kriminalunderrättelsemyndigheterna på längre sikt skall kunna ta fram kriminalunderrättelser med hjälp av standardiserade analysredskap utifrån de relevanta uppgifter om brottsbekämpning som finns tillgängliga i unionen.

*Förtroendeskapande åtgärder*

Under denna rubrik utvecklar kommissionen sina förslag när det gäller den tredje av de huvudsakliga samarbetsuppgifterna som inledningsvis angetts.

Kommissionen anför här att gemensamma standarder är av avgörande betydelse för att skapa förtroende när det gäller insamling av, åtkomst till och för ett effektivt utbyte av information och underrättelser. Detsamma gäller dataåtkomst och behandling samt kompatibla metoder för hot-, risk- och profilbedömningar.

Kommissionen menar att åtgärderna endast kommer att bli effektiva om det finns ett konsekvent politiskt stöd som bygger på kompatibla nationella kriminalunderrättsystem.

Det är vidare nödvändigt att bygga upp formella och informella arbetsrelationer för att få systemet att fungera. Fortbildning av brottsbekämpande personal i syfte att uppnå en gemensam förståelse av kriminalunderrättelseverksamhet kommer att bidra till framsteg i dessa avseenden. Europeiska polisakademien bör spela en viktig roll i sammanhanget. Kommissionen avser att lägga fram förslag före utgången av år 2005.

#### Aviserade lagstiftningsinitiativ

Kommissionen aviserar slutligen i meddelandet att den kommer att fortsätta att utveckla en brottsbekämpande informationspolitik genom lagstiftningsinitiativ på de närliggande områdena skydd av personuppgifter inom tredje pelaren och användning av information om passagerare i brottsbekämpande syfte.

Särskilt om dataskydd säger kommissionen att ett förslag till rambeslut kommer att upprätta gemensamma standarder för behandlingen av personuppgifter inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen. Syftet är att ge polisiära och rättsliga myndigheter behörighet och åtkomst till alla relevanta uppgifter som har samband med brottsbekämpning under iakttagande av de grundläggande rättigheterna.

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

Förslagen är för närvarande ej så preciserade att det säkert går att säga vilken effekt förslaget kan komma att få på gällande svenska regler. Först när kommissionen presenterar konkreta förslag går det med någon säkerhet att förutsäga effekten på de svenska reglerna. Allmänt kan konstateras att flera av de områden kommissionen behandlar i meddelandet innefattar frågor som är lagreglerade i Sverige. Det kan också noteras att flera av områdena innefattar ett metod- och utvecklingsarbete som väl kan genomföras inom ramen för befintlig lagstiftning och inom befintliga strukturer, t.ex. Europol.

### 1.3 Budgetära konsekvenser

Förslagens budgetära konsekvenser går ej att förutsäga på detta stadium. Allmänt kan noteras att förslagen rörande teknikstöd för informationsutbytet medför kostnader för det fall de beslutas. Detta får i förlängningen budgetära konsekvenser också för de svenska, brottsbekämpande myndigheterna.

När kommissionen presenterar konkreta förslag får en mer noggrann analys av de budgetära effekterna göras. Eventuella merkostnader med anledning av kommande förslag skall dock enligt svensk uppfattning finansieras inom ramen för befintliga anslag.

### 2.1 Svensk ståndpunkt

#### Allmänt

Regeringen välkomnar en utveckling på EU-nivå som syftar till att förbättra samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna på operativ nivå. En förbättring av detta samarbete innefattar särskilt frågor om information och informationsutbyte. Tekniskt stöd för informationshanteringen är också viktigt. Det är genom tillgång till relevant information i rätt tid som medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter effektivt kan förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet och terrorism. Den tydliga internationaliseringen av brottsligheten innebär att samarbete, framför allt när det gäller att utbyta information, är av stor betydelse för brottsbekämpningen. Sverige har därför inom EU tagit initiativ till ett rambeslut syftande till att förenkla informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter. Initiativet syftar till att brottsbekämpande myndigheter på begäran snabbt skall kunna få befintlig information från brottsbekämpande myndigheter i andra medlemsstater.

Sedan ikraftträdandet av Amsterdamfördraget och antagandet av slutsatserna i Tammerfors 1999 har en påtaglig utveckling ägt rum inom området för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, både vad gäller tillskapandet av ett rättsligt ramverk samt upprättandet av mekanismer och strukturer för samarbete (t.ex. Europol, Eurojust och CEPOL). Den viktigaste uppgiften för den närmaste framtiden inom EU-samarbetet kan mot den bakgrunden sägas vara att konsolidera, genomföra och utvärdera de åtgärder som vidtagits för att fortsätta arbetet mot målsättningen med att gradvis skapa ett område med säkerhet, frihet och rättvisa. Kommissionens nu aktuella meddelande är ett bidrag inte bara till ett arbete med denna, närmast förestående uppgift, utan också ett bidrag till en framåtblickande diskussion om det framtida samarbetet för att bekämpa allvarlig brottslighet och terrorism.

Kommissionens meddelande omfattar fyra områden:

- ökad effektivitet i tillgången till uppgifter och information för brottsbekämpande myndigheter,
- utveckling av den underrättelsestyrda brottsbekämpningen,
- åtgärder för att skapa förtroende mellan de brottsbekämpande myndigheterna,
- aviserade lagstiftningsinitiativ rörande dataskydd och användning av information om passagerare i brottsbekämpande syfte (s.k. PNR).

Ökad effektivitet i tillgången till information för brottsbekämpande myndigheter

När det gäller frågan om ökad effektivitet i tillgången till information för brottsbekämpande myndigheter föreslår kommissionen införandet av principen om likvärdig tillgång till uppgifter med innebörd att tjänstemän i en medlemsstat skall få tillgång till uppgifter och databaser i en annan medlemsstat på villkor som är likvärdiga villkoren för tjänstemännen i den medlemsstat där uppgifterna och databasen finns. För att genomföras kräver principen åtgärder på områden som dataskydd, datasäkerhet, åtkomstvillkor, inhämtande av uppgifter, utbyte och behandling av uppgifter (bl.a. en gemensam IT-struktur) och forskning.

Avseende denna princip finns det inte angivet vilka typer av information eller uppgifter det skulle vara fråga om. Det är därför svårt att bilda sig en klar uppfattning om skälen till att informationen eller uppgifterna skulle göras tillgängliga på det sätt som föreslås, dvs. utan föregående begäran. Konkreta förslag beträffande specifika typer av information ger däremot underlag för en bedömning om skälen för att informationen bör göras tillgänglig för brottsbekämpande myndigheter i andra medlemsstater. Det finns redan idag flera sorters information och uppgifter som bör vara lätt att komma åt för brottsbekämpande myndigheter i andra medlemsstater genom gemensamma databaser och kommunikationskanaler, t.ex. information om stulna bilar. Det finns också information och uppgifter som inom ramen för nuvarande samarbetsformer inte lämpar sig för att vara tillgängliga på det sätt som föreslås av kommissionen. Regeringen menar därför att det är viktigt att pröva frågan om åtkomst utifrån vilken typ av information det är fråga om. På detta sätt kan också nödvändiga aspekter av dataskydd belysas. Av detta följer att en allmän princip innebärande att information och uppgifter för brottsbekämpande syften blir tillgängliga utan föregående begäran bör bemötas med försiktighet. Regeringen anser emellertid att det bör finnas en beredskap att pröva dels skälen till effektivare åtkomst av specifika typer av information och uppgifter, dels en öppenhet att undersöka vidare hur användningen av befintliga databaser och kommunikationskanaler kan effektiviseras.

#### Utveckling av den underrättelsestyrda brottsbekämpningen

Kommissionens förslag på detta andra centrala område för utvecklandet av en s.k. heltäckande informationspolitik för brottsbekämpande syften handlar mycket om metodutveckling och utvecklade samordning. Målsättningen är att bygga upp ett effektivt stöd åt såväl strategiskt som operativt beslutsfattande. Regeringen ställer sig positiv till att medverka i ett arbete med en sådan inriktning. Regeringen har bl.a. under flera år varit aktiv i syfte att utveckla arbetet med årsrapporten om situationen rörande den organiserade brottsligheten inom EU. Detta område innefattar vidare åtgärder som regeringen anser vara element i en av de viktigaste uppgifterna de närmaste åren, nämligen den att konsolidera, genomföra och utvärdera de framsteg som gjorts på området för polisiärt och rättsligt samarbete inom EU. Frågor som handlar om att på ett mer kvalificerat och effektivt sätt använda

tillgänglig information och underrättelser inom ramen för befintliga strukturer och samarbetsformer är därför enligt regeringens mening viktiga.

2004/05:FPM20

#### Förtroendeskapande åtgärder

Här föreslår kommissionen bl.a. att gemensamma standarder är av avgörande betydelse för förtroendet brottsbekämpande myndigheter emellan. Det talas om en gemensam domän för brottsbekämpande i EU som bygger på kompatibla nationella kriminalunderrättelsesystem som tillsammans bildar en begreppsmässigt integrerad europeisk modell för kriminalunderrättelseverksamhet. Vidare talas det om utbildningsinsatser samt informella och formella arbetsrelationer.

I enlighet med vad som anförs ovan ställer sig regeringen positiv till att medverka i ett arbete syftande till utveckla det brottsbekämpande arbetet, bl.a. genom bättre och mer användbara analyser och gemensamma utbildningsinsatser.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några mer detaljerade synpunkter på meddelandet har ännu inte framställts.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Rådet och parlamentet har inte behandlat ovan framställda förslag tidigare.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissförfarande är inte aktuellt.

# 3 Övrigt

## 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag kommer på olika sätt att behandlas inom rådsstrukturen. Det kan noteras att förslagen i meddelandet tangerar aspekter av informationsutbyte som tas upp inom ramen för uppföljningen av slutsatserna från Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Informationsfrågor inom det brottsbekämpande samarbetet har också lyfts fram i Haagprogrammet för stärkande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det föreligger dock skillnader mellan kommissionens förslag och Haagprogrammet, bl.a. i det att kommissionen talar om en princip om ömsesidig rätt till tillgång till information, medan Haagprogrammet talar om en princip om att information skall vara tillgänglig för brottsbekämpande syften..

### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

2004/05:FPM20

Ett meddelande är ett uttryck för inriktningen av kommissionens arbete. Någon rättslig grund eller särskilt beslutsförfarande är inte nödvändigt för detta.

### 3.3 Fackuttryck/termer