



Förbättrat polis- och tullsamarbete i EU

Justitiedepartementet

2004-09-15

Dokumentbeteckning

KOM(2004) 376 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet

Sammanfattning

Kommissionen har i del I i sitt meddelande gjort en översikt över de särskilda juridiska och politiska förpliktelser som gäller för polis- och tullsamarbetet och som finns i EU-fördraget, konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, handlingsplanen från Wien och slutsatserna från Tammerfors. Det innehåller också en kortfattad bedömning av utvecklingen inom polis- och tullsamarbetets viktigaste områden samt förslag om hur samarbetet kan förbättras i framtiden. Del II innehåller en analys av de viktigaste faktorerna som påverkar EU:s polis- och tullsamarbete samt rekommendationer om de åtgärder som kommissionen anser bör vidtas för att konkret förbättra samarbetet på kort sikt.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att granska de i detta meddelande föreslagna åtgärderna för att göra EU:s polis- och tullsamarbete mer effektivt och därigenom bidra till att artikel 29 i EU-fördraget genomförs fullt ut. Kommissionen avser att senare lägga fram konkreta förslag till lösningar på de problem som framkommit.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Kommissionens meddelande är uppdelat i två delar, där den första delen innehåller en rapport om vad som åtgärdats sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 och den andra delen innehåller kommissionens förslag till förbättringar.

Förutom hänvisningen till Amsterdamfördraget, hänvisas i meddelandet till Schengenkonventionen, till den av rådet antagna handlingsplanen från Wien

december 1998 och de av Europeiska rådet antagna slutsatserna – Tammerforsslutsatserna – från oktober 1999. I slutsatserna från Tammerfors uppmanades rådet och kommissionen att främja en fullständig och omedelbar tillämpning av EU-fördraget på grundval av handlingsplanen från Wien och de politiska riktlinjer och konkreta mål, som man enats om i Tammerfors. Både handlingsplanen från Wien och EU-fördraget innebär en skyldighet att genomföra vissa åtgärder inom fem år efter det att fördraget har trätt i kraft, det vill säga senast i oktober 2004. Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 gjordes en halvtidsutvärdering av genomförandet av slutsatserna från Tammerfors. Kommissionen arbetar för närvarande med en utvärdering av hela femårsperioden sedan mötet i Tammerfors. Det aktuella meddelandet omfattar bara samarbetet mellan medlemsstaternas polis- och tullmyndigheter i brottsbekämpande syfte.

Som exempel på vad kommissionen redovisat över vad som åtgärdats kan nämnas, inrättandet av EU:s operativa specialgrupp med polischefer, vars uppgift bland annat är att bidra till planeringen av operativa åtgärder, Europols rätt att delta i utredningsgrupper och att begära att medlemsstater inleder utredningar samt inrättandet av en europeisk polisakademi för utbildning av högre tjänstemän (Europeiska polisakademin).

Polissamarbetet inom ramen för Schengen behandlas, främst artiklarna 39 – 47 i Schengenkonventionen, som bland annat rör informationsutbyte, gränsöverskridande samarbete, förbättrade radiokommunikationer och utbyte av sambandspersoner.

Europols verksamhet berörs och det konstateras att rådet år 2001 beslutade att utvidga Europols mandat till att omfatta alla typer av brott som nämns i bilagan till Europolkonventionen. Kommissionen påpekar att ett huvudproblem för Europol är medlemsstaternas motvilja att överlämna uppgifter till Europol och att en nyckelförutsättning för Europols verksamhet är att Europols informationssystem (EIS) sätts i drift.

Kommissionen konstaterar att skapandet av EU:s specialgrupp med polischefer inte har gett de förväntade operativa resultaten på EU-nivå och att Europeiska polisakademin har haft vissa strukturproblem, främst genom vissa enskilda polisskolors oförmåga att anordna kurser och minskat deltagarantal på grund av bristande språkkunskaper hos potentiella studerande.

Andra samarbetsområden som berörs är kriminalteknisk vetenskap och terrorismbekämpning. Inom kriminaltekniken föreslås att kvaliteten skall höjas på laboratorierna i hela EU genom bland annat ett kvalitetssäkringssystem. Det finns en sammanslutning för kriminaltekniska laboratorier i Europa, European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI) och kommissionen rekommenderar att medlemmarna i ENFSI inom EU bildar en formell undergruppering inom ENFSI som EU kan använda som en officiell samtalspart. Rörande terrorismbekämpning pekar kommissionen särskilt på Europols tilltänkta roll som underrättelsecentrum

och här föreslås att en gemensam databas om terrorism (över personer, incidenter, hot och insatser) skall byggas upp. Europol bör också kopplas närmare till Bernklubbens kontraterrorismgrupp (CTG). Bernklubben är sammansatt av experter från underrättelseorgan.

Inom tullsamarbetet anges att alla medlemsstater ännu inte ratificerat Neapel II-konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete och TIS-konventionen om användandet av informationsteknologi för tulländamål. Centrum för polis- och tullsamarbete rörande gränskontrollfrågor har inrättats med tillämpning av artikel 39 i Schengenkonventionen. Rådets arbetsgrupp för tullsamarbete har utarbetat ett program och åtföljande handlingsplan för tullsamarbete inom tredje pelaren.

I den *andra delen* av kommissionens förslag, med förslag till förbättringar, kan särskilt nämnas.

Kommissionen pekar på betydelsen av effektiva strukturer i medlemsstaterna, såsom att det finns ett elektroniskt system som möjliggör ett snabbt och säkert utbyte av uppgifter mellan alla berörda myndigheter och att det bör finnas en central kontaktpunkt, helst i ett enda kontor, där företrädare finns för Europols nationella enhet, Sirenekontoret, tullmyndigheten, Interpols nationella centralkontor och de rättsliga myndigheterna.

Kommissionen understryker att ett av de största problemen med polis- och tullsamarbetet inom EU har varit den uppenbara bristen på en samlad politisk strategi. Det vore ett stort framsteg om man kunde fastställa ett antal konkreta prioriteringar för varje år, på grundval av ett flerårigt arbetsprogram. I rådets beslut av den 22 juli 2002 uppmanas rådet att lägga fram en rekommendation om att Europeiska rådet skall anta ett flerårigt strategiprogram för de kommande tre åren.

Ett problem, som anges, inom den tredje pelaren är den ökade förekomsten av icke-bindande instrument, exempelvis rekommendationer eller slutsatser. Mervärdet av denna typ av instrument är begränsat. Kommissionen anger att en viktig förklaring till den långsamma utvecklingen av polis- och tullsamarbete de senaste åren står att finna i att besluten i rådet fattas med enhällighet. Kommissionen menar att i bästa fall leder det till långa och utdragna beslutsprocesser och i värsta fall leder det till att inga beslut fattas över huvud taget. Detta kan förbättras genom att utkastet till konstitutionellt fördrag genomförs. Ett annat problem är medlemsstaternas långsamma genomförande och otillräckliga genomförande av rättsakter som antagits av rådet, såsom Neapel II-konventionen och protokollet om utvidgning av Europols behörighet till penningtvätt i allmänhet från september 2000.

Kommissionen anger vissa slutsatser och rekommendationer:

Fleråriga och ettåriga arbetsprogram på området för polis- och tullsamarbete bör antas. Rådet bör anta rättsligt bindande instrument i enlighet med artikel 34.2 i EU-fördraget. Ett bättre informationsflöde bör uppnås, främst genom

att inrätta centrala nationella kontaktpunkter samt att olika data- och kommunikationssystem som används av medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter blir kompatibla. Europols effektivitet måste öka genom att alla medlemsstater ratificerar Europolkonventionen och ändringsinstrumenten. Vidare bör möjligheten att införa en databas vid Europol för pågående utredningar undersökas. Vidare väcker kommissionen frågan om Europol skall förses med vissa utredningsbefogenheter, där kampen mot förfälskning av euron nämns som ett lämpligt område att börja med.

Det behövs ett bättre samarbete över gränserna och EU:s operativa specialgrupp med polischefer är bäst lämpad att på fältet samordna åtgärderna. Relevanta artiklar i Schengenkonventionen lyfts fram; artikel 39 för bistånd mellan medlemsstaternas polismyndigheter, och artiklarna 40 och 41 för gränsöverskridande övervakning och förföljande. Kommissionen föreslår här att möjligheten till förföljande via luftvägen, järnvägen och sjövägen utvidgas. Det bör vidare utvärderas i vilken omfattning direkta kommunikationsförbindelser mellan medlemsstaternas polis- och tullmyndigheter har genomförts, i enlighet med artikel 44 i Schengenkonventionen. Användandet av hotellkontroll, där gästerna skall fylla i ett registreringskort och styrka sin identitet, enligt artikel 45 i Schengenkonventionen nämns och kommissionen önskar att en uppföljning görs om medlemsstaterna genomför kontroll av registreringskortet och använder dessa för brottsbekämpande ändamål. Vidare berörs informationsutbytet enligt artikel 46 i Schengenkonventionen, där kommissionen pekar på att det inte finns några uppgifter om hur medlemsstaterna tillämpar bestämmelsen. Med stöd av artikel 39 och 46 har bilaterala och trilaterala överenskommelser ingåtts mellan olika medlemsstater, där de mest heltäckande överenskommelserna innebär upprättande av permanenta strukturer för samarbete och informationsutbyte i form av gemensamma polisstationer och centrum för polis- och tullsamarbete vid inre gränser. Kommissionen anser i det sammanhanget att en rådsrekommendation från år 2002 om gemensamma polisstationer samt centrum för polis- och tullsamarbete skulle vara en utmärkt utgångspunkt för att vidareutveckla detta samarbete vid de inre gränserna, mellan medlemsstaterna. Kommissionen kommer att använda sitt finansieringsprojekt "Agis" för att lyfta fram goda exempel på sådant samarbete. Utvecklingen av SIS II omnämns och det önskvärda med att snabbt införa nya funktioner, om möjligt redan i det befintliga SIS.

En viktig faktor för ett effektivare polissamarbete i EU är att skapa en kultur av tillit och samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Polisutbildningen och Europeiska polisakademin (Cepol) lyfts här fram som viktiga komponenter för att uppnå detta. Kommissionen anser att polisakademin bör inrikta sin verksamhet på att utarbeta gemensamma kursplaner och pedagogiska metoder för prioriterade ämnen för polissamarbete. Vidare tycker kommissionen att om polisakademin skall

kunna fullgöra sina uppgifter, måste den bli en juridisk person, få ett ordentligt sekretariat och finansieras från EU-budgeten.

Terrorismbekämpningen är ett område som nämns där behovet av förbättrat samarbete är tydligt. Europols roll bör, som tidigare nämnts, här stärkas, bland annat genom en närmare koppling till "Bern-klubben", som är ett nätverk för experter inom underrättelsetjänsterna. Ett närmare samarbete mellan Bern-klubben och rådets båda arbetsgrupper mot terrorism (TWG och Coter) bör också skapas. Rådets rekommendation om att skapa multinationella grupper som skall samla information om terrorister bör omvandlas till ett rättsligt bindande instrument som gör det möjligt för underrättelseenheter (polistjänstemän eller civila) och Europol att arbeta tillsammans.

Rörande tullsamarbetet sägs att vid gemensamma tullövervakningsaktioner bör alla rekommendationer respekteras vid planering av framtida insatser för att undvika överlappningar. Vidare finns ett behov av en permanent aktionssamordningsenhet (OCU) som bistår med logistiskt och tekniskt stöd vid gemensamma tullinsatser inom EU. Tullmyndigheterna i EU bör vidare mer aktivt utbyta sambandspersoner. Gemensamma riskindikatorer, riskprofiler och EU-riskbedömningar bör utvecklas. Neapel II-konventionen har endast ratificerats av fem medlemsstater och kommissionen konstaterar att det skulle vara positivt för utvecklingen av tullsamarbetet om alla medlemsstater ratificerar konventionen. Behovet av fortbildning och förbättringar i samarbetet mellan polis och tull poängteras också. Kommissionen föreslår att gemensam fortbildning för tull- och polistjänstemän med liknande ansvar och funktioner bör tillhandahållas och att den Europeiska polisakademins uppdrag utvidgas till att även omfatta tullens utbildningsinstitut i medlemsstaterna.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att granska de i detta meddelande föreslagna åtgärderna för att göra EU:s polis- och tullsamarbete mer effektivt och därigenom bidra till att artikel 29 i EU-fördraget genomförs fullt ut. Efter att meddelandet har diskuterats med Europaparlamentet och rådet avser kommissionen att lägga fram konkreta förslag till lösningar på de problem som omnämns.

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 uppbyggnaden av nya databaser, bättre samarbete över gränserna och en förstärkning av Europols operativa förmåga kan komma att få effekt på gällande svenska regler.

Förslagens budgetära konsekvenser går ej att förutsäga på detta stadium. Kommissionen avser senare att presentera mer konkreta förslag och då får en noggrannare analys av de budgetära effekterna göras.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen tycker det är positivt att kommissionen presenterar detta meddelande som innehåller både en bra översikt över vad som gjorts och förslag till förbättringar. En generell synpunkt är att meddelandet skall ha vunnit på att anlägga ett tydligare *horisontellt anslag*, med brottsbekämpningen som sådan i fokus, som är nödvändigt för att effektivt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. I stället finns mycket av den traditionella uppdelningen i organisationer, brottstyper etc. och inte så mycket av förslag till gemensamma åtgärder. Regeringen är medvetet om att uppdraget avser enbart polis- och tullsamarbetet och att pelarindelningen försvårar ett sådant synsätt men troligtvis kommer det nya fördraget att underlätta arbetet i detta avseende. Exempelvis behöver Gränsbyråns verksamhet samordnas med Europol angående riskanalysarbetet och med Europeiska polisakademin rörande utbildningsfrågor.

Regeringen stöder att *Europol* utvecklas vidare och att det är av avgörande betydelse att medlemsstaterna ger *Europol* den information som organisationen behöver och i det avseendet har inrättandet av *Europols* informationssystem en viktig betydelse. Däremot är förslaget om att ge *Europol* vissa utredande befogenheter och *Europols* roll i terrorismbekämpningen frågor som måste studeras vidare innan definitiv ställning kan tas. *Europol* skall även fortsatt vara ett stödjande organ till medlemsstaterna. Regeringens utgångspunkt är att det operativa ansvaret för brottsbekämpning åvilar medlemsstaterna men att mer behöver göras för att förbättra samverkan mellan dessa. Även behovet av att, i detta sammanhang, upprätta en databas i stället för att använda befintliga system bör undersökas vidare.

I de pågående diskussionerna om *Polischefsgruppens framtida roll* har regeringen intagit ståndpunkten att det rent operativa arbetet även fortsättningsvis måste hållas utanför rådsstrukturen. Regeringen ställer sig därför mycket tveksam till att *Polischefsgruppen* inlemmas i rådsstrukturen. Skulle detta ändå ske är det viktigt att betona att gruppen inom rådsstrukturen endast skall behandla frågor av mer strategisk natur. Regeringen anser att *Europeiska polisakademin* skall få status som juridisk person med adekvat budget och bemanning. Regeringen stödjer att polisakademin finansieras över EU:s budget när det avser gemensamma kostnader. Vad gäller frågan om utbildning, finns det på tullområdet, i enlighet med kommissionens program "Tull 2007", en europeisk virtuell

tullakademi som på ett tillfredsställande och effektivt sätt tillgodoser tullmyndigheternas behov av utbildning. Frågan avseende gemensamma utbildningsinsatser för tull och polis inom vissa specifika områden bör dock studeras vidare och ingår även i tullsamarbetsgruppens handlingsplan. Samarbete måste därvid naturligtvis ske med i första hand polissamarbetsgruppen, men även med Europol och Europeiska polisakademien. Regeringen anser dock inte att det behövs en utvidgning av Europeiska polisakademins mandat till att även omfattas nationella tullutbildningsinstitut, då något sådant behov av utbildningsinsatser på tullområdet inte föreligger med hänsyn till den existerande tullakademien.

Regeringen stöder att de icke-bindande instrumenten bör användas i begränsad omfattning, även om det ibland kan vara enda möjligheten att uppnå enighet och därmed kan de ha ett mervärde. Regeringen stöder även att det *gränsöverskridande samarbetet* utvecklas vidare med en utveckling av Schengenkonventionens artiklar 39 – 46. Beträffande strukturer för gränsöverskridande polis- och tullsamarbete ställer sig regeringen positiv till att det pågående arbetet avseende gemensamma polisstationer och center för samarbete vid gränsnära områden utvärderas och att goda exempel på samarbete lyfts fram. Det naturliga samarbetet mellan två eller flera medlemsstater bör stödjas och uppmuntras av EU men hur man väljer att organisera sig är i första hand en fråga för nationell kompetens. En framtida institutionalisering inom EU genom ett rättsligt bindande instrument måste emellertid noga ytterligare analyseras innan regeringen kan ta ställning i denna fråga.

Att inrätta nationella kontaktpunkter som omfattar brottsbekämpande och rättsliga myndigheter är ett intressant förslag som bör utvecklas och analyseras ytterligare. Sverige har i viss mån genomfört detta och samlat Europols nationella enhet, Sirenekontoret och Interpols nationella centralkontor vid en enhet där även Tullverket och Kustbevakningen har sambandsmän placerade. Förslaget med fleråriga och ettåriga arbetsprogram är ett lovligt initiativ för att förbättra kontinuiteten i arbetet. Dessa program bör också kompletteras med prioriteringar av förslagen.

På *tullområdet* vill regeringen framhålla:

Flera av kommissionens förslag på tullområdet har redan tagits om hand. En strategi för tullsamarbetet i tredje pelaren har utarbetats vilken fastställer ett flerårigt arbetsprogram i form av en handlingsplan. Denna uppdateras regelbundet. Handlingsplanen omfattar frågorna avseende en permanent samordningsenhet (OCU), gemensamt utnyttjande av sambandsmän, gemensamma riskindikatorer och riskprofiler, gemensamma EU-riskbedömningar samt utarbetande av ett system för utvärdering av rättsliga instrument på tullområdet. Vidare har ett system utvecklats för att kunna beakta rekommendationer från tidigare kontrollaktioner (JCO) vid planeringen av nya.

Meddelandet innehåller förslag där regeringen ännu inte har intagit någon slutlig ståndpunkt. Regeringen avser att bereda meddelandet vidare inom Regeringskansliet.

Regeringen anser att kommissionens meddelande lägger en god grund för det fortsatta arbetet inom polis- och tullområdet men att meddelandet bör kombineras med uppföljningen av Tammerforsslutsatserna. Regeringen kommer att på ett konstruktivt sätt arbeta vidare med de konkreta förslag som kommissionen avser att presentera längre fram.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Endast inledande synpunkter har redovisats från ett antal medlemsstater. Medlemsstaterna har pekat på att avsnitten om polis och tull är för lite sammankopplade med varandra och inte tillräckligt betonar det horisontella synsättet och de områden där polis och tull kan komplettera varandra. Slutsatserna borde inkluderas i uppföljningen av Tammerforsslutsatserna och existerande instrument borde kunna användas bättre. Europols roll bör dessutom utvecklas vidare

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inga ståndpunkter redovisade.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte varit föremål för någon remissbehandling.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första diskussion om meddelandet inom rådet fördes vid artikel 36-kommitténs informella möte i Maastricht den 12 – 13 juli 2004. Ärendet kommer att föras vidare till några av rådets arbetsgrupper och åter till artikel 36-kommittén i september 2004. Meddelandet kommer att behandlas vid rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 30 september - 1 oktober 2004. Meddelandet kommer även att behandlas av Europaparlamentet.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 29 och 30 i Fördraget om Europeiska Unionen samt 1990 års tillämpningskonvention av Schengenavtalet (Schengenkonventionen). Besluten sker inom ramen för tredje pelaren och det krävs att besluten fattas med enhällighet

3.3 Fackuttryck/termer