

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till givande av rådets förordning om ändring av konventionen om upprättande av europeisk polisbyrå (Europolkonventionen)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen förslaget till givande av rådets förordning om ändring av konventionen om upprättande av europeisk polisbyrå (EYVL 95/C 316/01) för ändring av 43 artikeln samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 21 februari 2002

Inrikesminister *Ville Itälä*

Överinspektör Jouko Huhtamäki

FÖRSLAG TILL GIVANDE AV RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV KONVENTIONEN OM UPPRÄTTANDE AV EUROPEISK POLISBYRÅ (EUROPOLKONVENTIONEN) FÖR ÄNDRING AV 43 ARTIKELN

1. Allmänt

Europolkonventionen, som omfattas av Europeiska unionens samarbete i rättsliga och inrikesfrågor, undertecknades 26.7.1995 (EYVL 95/C 316/01). Med konventionen upprättades den europeiska polisbyrån (Europol) som började sin verksamhet 1.7.1999. Europolis uppgift är att biträda behöriga myndigheter i Europeiska unionens medlemsländer vid bekämpning, förebyggande och utredning av kriminalitetens internationella former som definieras i konventionen.

Enligt 43 artikeln i Europolkonventionen skall rådet, enligt det förfarande som föreskrivs i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, enhälligt på en medlemsstats initiativ och efter yttrande från förvaltningsrådet, utarbeta ändringarna av denna konvention som det skall rekommendera medlemsstaterna att anta i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Att med de förutsättningar som gäller nationella ratificeringar ändra konventionen, är ett synnerligen ställt och tidskrävande förfarande. Detta har i flera olika sammanhang visat sig vara problematiskt då ändringar i internationell kriminaliteten krävt snabba polisåtgärder på unionsnivå; till exempel snabb informationsväxling mellan Europol och länder som inte hör till unionen.

Att göra ändringar i detaljerade konventionsbestämmelser har konstaterats vara problematiskt också till exempel i samband med skapandet av nya analysdatabaser för Europol. Då en ny databas med tillämpande av gällande bestämmelser i Europolkonventionen skall skapas i Europol, tar det normalt sex månader och i värsta fall kan det dröja nästan ett år att skapa en ny databas. De operativa behoven kräver ett betydligt snabbare agerande. I Finland kan polisen vid behov

skapa en nationell databas på några dagar.

Det finns inte rättsgrund för att tjänstemän från Europol skall kunna delta i medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper till följd varav har det inte på officiell nivå varit möjligt att ansluta sig till denna verksamhet, och exempelvis vid informationsväxling har Europolis möjligheter att stöda medlemsstaterna inte kunnat maximalt utnyttjas.

Då Europol stöder brottsutredningar i medlemsstaterna, får Europol ofta sådan information som eventuellt kunde föranleda brottsutredningar. Enligt konventionen kan Europol emellertid inte be ett medlemsland att inleda en brottsutredning.

Därför har Spanien och Belgien tagit följande nedan beskrivna initiativ för att ändra Europolkonventionen (dokument 5455/02 Europol 5). Coreper behandlade Spaniens och Belgiens initiativ på sitt sammanträde 31.1.2002. Då beslutade Coreper formellt godkänna initiativet. Coreper hoppas att det gemensamma initiativet, trots att det är iverklat, kan godkännas redan under senare hälften av 2002. Coreper har bitt Europaparlamentet och Europolis förvaltningsråd ge utlåtande om förslaget senast den 1 augusti 2002.

2. Det huvudsakliga innehållet i utkastet till förordning

I Spaniens och Belgiens initiativ till förordning föreslås att förordningen, då den har trätt i kraft, skall möjliggöra att vid kommande förändringar i konventionen följs ett förenklat, lättare förfarande med rådets beslut utan nationellt ratificeringsförfarande. I initiativet förslås också att Europolis befogenheter skall utvidgas så att tjänstemän från Europol i en stödroll skall ha rätt att delta i de gemensamma utredningsgrupper som bildats av

medlemsländerna. Det föreslås också att Europol ges rätt att för medlemsländerna föreslå att brottsutredning skall inledas, genomföras eller samordnas i vissa fall. I initiativet föreslås också att EG-domstolen skulle få behörighet att lämna förhandsavgöranden om giltighet och tolkning av de ändringar som gjorts med rådets beslut.

a) Ändring av Europolkonventionen

Grundtanken i initiativet är att förordningen efter att ha trätt i kraft, skall möjliggöra kommande förändringar i avtalet, genom tillämpning av ett förenklat förfarande med beslut fattat av rådet, utan nationellt ratificeringsförfarande. Förändringen föreslås träda i kraft genom en enhälligt beslut som ges av rådet efter det att utlåtande av Europols förvaltningsråd inhämtats. Om saken står under en gemensam övervakningsmyndighets behörighet (datasekretessfrågor), skall också övervakningsmyndigheten ge utlåtande om saken. Utgångspunkten för förfarandet är rådets förordning för ändring av Europolkonventionen och därtill hörande protokoll skall ratificeras av medlemsstaterna i den ordning som förutsatts i deras konstitutionella bestämmelser.

b) Utvidgande av Europols befogenheter

I förslaget till förordning ingår ett förslag att med förändringen också komplettera Europolkonventionen genom att i den inkludera bestämmelserna om utvidgande av Europols befogenheter, det vill säga att tjänstemän från Europol i en stödroll skall få rätt att delta i de gemensamma utredningsgrupper som medlemsländerna bildat och att Europol skall få rätt att föreslå att medlemsstaternas myndigheter skall inleda, genomföra eller i vissa fall samordna brottsutredning.

Tjänstemän från Europol ger medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper ett uppenbart mervärde genom att stöda den gemensamma brottsutredningen, till exempel genom utnyttjande av Europols specialkunande och analysinformation. De kunde ha biträdande stöduppgifter med de begränsningar som gäller verkställning av tvångsmedel. Beträffande tvångsmedel som hänför sig till gripande och anhållande kunde de inte ens biträda den gemensamma utredningsgruppens övriga medlemmar.

I den föreslagna nya artikeln 39a i konven-

tionen ingår bestämmelser om civilrättsligt ansvar då Europol deltar i gemensamma utredningsgrupper. Då tjänstemän från Europol deltar i en gemensam utredningsgrupp på en medlemsstats område, ansvarar Europol, enligt bestämmelser i den medlemsstats lag där verksamheten sker, för skada som tjänstemän från Europol orsakar då de biträder vid operativ verksamhet. Den medlemsstat, där skadan uppstått, skall gottgöra den med de villkor som tillämpas då landets tjänstemän orsakar skada.

Den rätt att be en medlemsstat att inleda, genomföra eller samordna brottsutredning, som Europol föreslås få, binder som sådan inte medlemsstaterna. Förslaget är en logisk följd av att Europol ofta får sådan information som en enskild medlemsstat inte har och på basis av vilken det finns skäl att göra brottsutredning.

c) Om EG-domstolens befogenhet

I initiativet till förordning ingår även en artikel enligt vilken protokollet om EG-domstolens befogenhet att lämna förhandsavgörande om tolkning av Europolkonventionen skulle ändras. Enligt förändringen skulle domstolen ha befogenhet att lämna förhandsavgörande, förutom om konventionen även i ärenden som gäller giltighet, tolkning och verkställighet av rådets förordningar och protokoll vilka ändrar Europolkonventionen. Det samma skulle gälla tolkning, giltighet och verkställighet av det protokoll som gäller Europols och dess personals privilegier och friheter.

I initiativet föreslås att EG-domstolen skulle ha behörighet att i enlighet med 43 artikeln i Europolkonventionen, på initiativ av medlemsstat eller kommissionen, undersöka lagligheten i de bestämmelser som givits av rådet i ärenden där grunden för ett käromål påstås vara bristfällig behörighet, ett centralt intrång i bestämmelserna om förfarande, kränkning av Fördraget om Europeiska unionen eller av de rättsnormer som gäller dess tillämpning eller missbruk av prövningsrätten.

Enligt förordningsutkastet skulle EG-domstolen också vara behörig att avgöra sådana tvistemål mellan medlemsstaterna som gäller tolkning eller tillämpning av Europolkonventionen eller av rådets förordningar som ändrar Europolkonventionen och därtill hörande verkställningsåtgärder, om rådet inte

kan avgöra tvistemålet inom sex månader efter det att en medlem i rådet lämnat ärendet för behandling i rådet. Denna bestämmelse skulle gälla också tolkningen av det protokoll som gäller Europol och dess personals privilegier och friheter.

3. Konstitutionell inverkan

Det i Finland gällande förfarande om ändring av Europolkonventionen förutsätter enligt 94 och 95 § grundlagen att ändringen ratificeras av riksdagen och statsfästs av republikens president. I denna process har riksdagen makt att slutgiltigt förkasta eller godkänna en föreslagen förändring.

Om den föreslagna förändringen genomförs, ändras riksdagens roll vid behandlingen av Europolärenden. Den föreslagna förändringen medför att riksdagens deltagande i behandlingen av Europolärenden, bestäms enligt riksdagens deltagande i nationell beredning av Europeiska unionens ärenden enligt 96 § grundlagen och riksdagens rätt att få information i internationella ärenden enligt 97 § grundlagen.

Om förslaget godkänns medför det att riksdagen stora utskott behandlar förslagen till ändringar i Europolkonventionen som lämnats till godkännande av rådet, och ger sitt utlåtande om dem till regeringen. Stora utskottets ställningstaganden är inte juridiskt bindande för regeringen, men utskottets ställningstaganden är naturligtvis politiskt bindande.

4. Förslaget i förhållande till den nationella lagstiftningen och ekonomiska konsekvenser

Förslagets inverkan på den nationella lagstiftningen är ringa. Om ställningen för tjänstemän från Europol i gemensamma utredningsgrupper på det sätt som nämns i förslaget, jämföras med tjänstemän i det land inom vars område gruppen arbetar, skall inverkan granskas särskilt i förhållande till den nationella tjänstemannalagstiftningen (jfr Schengenavtalet).

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser.

5. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder utvidgningen av Europol befogenheter såtillvida att tjänstemän från

Europol i enlighet med förslaget skall få delta i medlemslänternas gemensamma utredningsgrupper i en stödroll och att Europol ges rätt att föreslå att ett medlemsland skall inleda, genomföra eller samordna brottsutredning.

Statsrådet är berett att pröva hur Europolkonventionen kunde ändras så att förfarandet i framtiden är snabbt och flexibelt och motsvarar de krav som ställs på ett effektivt polissamarbete inom EU. Statsrådet finner emellertid att det är nödvändigt att förhållandet mellan Spaniens och Belgiens förslag för förenkling av förändringar av Europolkonventionen och grundlagens bestämmelser om avtalsbehörighet utreds, innan statsrådet utformar en mer detaljerad ståndpunkt.

Att utgående från Spaniens och Belgiens initiativ för förändring av Europolkonventionen så att det i framtiden skall vara möjligt att med särskilt enhälligt beslut fattat av rådet, ändra konventionen till alla delar, är statsrådets ståndpunkt att förändringen kunde skapa en oklar situation med tanke på tillämpningen av konventionen.

Statsrådet finner att en möjlig modell för genomförandet av ändringen kunde vara att upphäva Europolkonventionen och ersätta denna med ett rådsbeslut med motsvarande innehåll. Denna lösningsmodell har utretts av rådets juridiska enhet och i sitt utlåtande har enheten konstaterat att den är juridiskt möjlig. Politiskt kunde detta vara det allra ändamålsenligaste, tydligaste och snabbaste sättet att genomföra avsikten att Europol i sin verksamhet snabbt kan reagera på förändringar i verksamhetsmiljön.

Genom detta tillvägagångssätt skulle inte behöva inga förändringar i protokollet som hänför sig till Europolkonventionen beträffande EG-domstolens behörighet, eftersom domstolens behörighet direkt utsträcker sig till rådets samtliga beslut i enlighet med artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen.

Dessutom vore Europol rättsgrund samma av formen som det nya EU-organets – Eurojusts – behörighet.

Statsrådet anser att även den lösningsmodell enligt vilken förenklandet av förändring av Europolkonventionen skulle utsträckas att gälla endast mindre eller tekniska artiklar, medan ändringsförfarande för ändring av övriga artiklar vore oförändrad, kunde vara möjlig. Gränsdragningen mellan obetydliga och sådana viktiga artiklar som ändrar konventionens karaktär eller annars kräver riks-

dagens medverkan, är dock inte klar. Statsrådet anser att behovet av att ändra Europolkonventionen är obestridlig. Om konventionen ändras så att den kan svara på de snabba förändringarna i Europolns verksamhetsmiljö, lyckas inte med sådant

förfarande som kräver ratificering av medlemsstaterna. Det visar bland annat terroristdåden i USA den 11 september 2001, då behovet av en snabb informationsväxling mellan Europol och myndigheterna i USA var nödvändig.