EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 1

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol)

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol)

Artikel 88 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ger en ny rättslig grund för Europol (i form av en förordning) och för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten.

Vidare betonas i dokumentet ”Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd”[1] att den organiserade brottsligheten har globaliserats, att brottsbekämpningen bland annat förutsätter systematiskt informationsutbyte och att Europol bör utvecklas till ”ett nav för informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, en tjänsteleverantör och en plattform för de brottsbekämpande myndigheterna”[2].

En utvärdering visar att Europol har ett mervärde för allmänhetens säkerhet i Europa och att byrån har ett rejält system för uppgiftsskydd. Däremot framkom flera områden där förbättringar krävs för att Europol ska kunna uppfylla målen i Stockholmsprogrammet.

Den här reformen ingår i ett större lagstiftningspaket som omfattar ett förslag om att slå samman Europeiska polisakademin (Cepol) med Europol och att införa ett europeiskt utbildningsprogram för tjänstemän inom brottsbekämpning.

Genom att reformera Europol vill kommissionen slutligen visa sitt engagemang för de ledningsformer som beslutades tillsammans med Europaparlamentet och rådet i juli 2012 i det gemensamma uttalandet om decentraliserade organ[3].

Kommissionen har konsulterat alla större aktörsgrupper när denna konsekvensbedömning utarbetades.

1. PROBLEMFORMULERING

Storskaliga kriminella nätverk och terroristnätverk utgör ett stort hot mot Europeiska unionens inre säkerhet. Medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter kan inte längre arbeta isolerat, utan bör samarbeta.

---

1 Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT C 115, 4.5.2010, s. 1).

2 Europeiska rådet uppmanade även kommissionen att ”diskutera hur man kan se till att Europol får information från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter så att medlemsstaterna fullt ut kan utnyttja Europols kapacitet”.

3 http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_sv.pdf

Inrättandet av ett gemensamt område utan inre gränser och den ökade integrationen av Europeiska unionen har väsentligt underlättat EU-medborgarnas fria rörlighet. Dessa åtgärder måste åtföljas av skärpt säkerhet för att hantera gränsöverskridande brottslighet. Inrättandet av Europol – EU:s byrå som ska hjälpa unionens brottsbekämpande myndigheter att samarbeta bättre med varandra – är avgörande på denna punkt.

Europol bistår den nationella polisen, bland annat genom att underlätta **utbyte av kriminalunderrättelser.** Byrån tar fram **operativa analyser** som hjälper de brottsbekämpande myndigheterna vid gränsöverskridande utredningar. Byrån tillhandahåller **operativt stöd** (sakkunskap) vid gränsöverskridande utredningar eller samordnar dem. Byrån lämnar också ekonomiskt stöd till utredningar av penningförfalskningar av euron. Europol tillhandahåller också **strategiska analyser i form av hotbildsbedömningar.** Däremot har Europol **varken egen utredningsbehörighet eller rätt att använda tvångsmedel.**

1.1. Beskrivning av problem

Kommissionen har kartlagt flera brister som hindrar Europol från att blir ett nav för informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

PROBLEM 1

1.1.1. Medlemsstaterna förser inte Europol med alla uppgifter som krävs för att bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet

EU har tagit både lagstiftningsmässiga och ekonomiska initiativ för att främja det informationsutbyte som är centralt för EU:s politik i rättsliga och inrikes frågor. Europol är beroende av medlemsstaternas insamling av uppgifter och underrättelser. Enligt rådets beslut ska medlemsstaterna **förse Europol med uppgifter** som ingår i byråns uppdrag.

Men medlemsstaterna förser inte Europol med alla uppgifter som krävs för att bekämpa brottslighet, eller gör inte detta i tid. Det förekommer också stora skillnader mellan medlemsstaternas informationsutlämning. Detta framgår även av statistiken.

Följande faktorer **driver på detta**:

- **De befintliga bestämmelserna är otydliga:** Det sägs inte uttryckligen att medlemsstaterna är skyldiga att lämna ut uppgifter, vilket ger utrymme for motstridiga tolkningar och frågor kring vilken typ av uppgifter, på vilken nivå och vilken omfattning de uppgifter medlemsstaterna överlämnar till Europol bör ha. Vissa medlemsstater medger inte ens att de är skyldiga att lämna ut några uppgifter.

- **Sociologiska och kulturella faktorer: Låg medvetenhet, bristande kunskaper eller en poliskultur** som uppmuntrar tjänstemän inom brottsbekämpning att **vara försiktiga med att lämna ut information**.

- **Organisatoriska faktorer:** Vissa organisatoriska faktorer påverkar vilka resultat och vilken effektivitet som uppnås vid Europols nationella enheter som finns i alla medlemsstater som kontaktpunkt för Europol.

Motviljan mot att överlämna upplysningar gör att Europol inte kan göra kopplingar mellan brott i olika länder och skapa sig en rättvisande bild av de kriminella underrättelserna inom

EU, för att kunna samordna utredningar som medlemsstaterna utför. Därför ser medlemsstaterna inte tillräckligt mervärde i Europols bidrag, vilket gör dem mindre motiverade att överlämna upplysningar till byrån.

PROBLEM 2

1.1.2. Inskränkningar i rätten att behandla uppgifter

Europol hanterar flera databaser för att hjälpa medlemsstaterna förebygga och bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslighet och terrorism. I rådets beslut om Europol ges en strikt förhandsbeskrivning av dessa databaser, som kopplas till olika syften, olika bestämmelser om vem som har tillgång till dem och särskilda bestämmelser om uppgiftsskydd och datasäkerhet.

Europols informationssystem är en referensdatabas som används för jämförande kontroller. Analysregistren är databaser som används för operativ analys och för att bistå pågående utredningar. Analysregistren kombinerar rena fakta som används för identifiering med underrättelser. Ett analysregister (Awf Soc) avser grov och organiserad brottslighet, ett annat (Awf Ct) avser terrorism.

Den medlemsstat som lämnar uppgifterna äger uppgifterna. Det är den medlemsstaten som beslutar i vilket syfte uppgifterna överlämnas till Europol (för hänvisning i Europols informationssystem eller för särskild analys i ett av de många analysregistren). Det är också den medlemsstaten som beslutar om vem som ska få tillgång till uppgifterna och hur de får användas (”ägarprincipen”).

Det är bara jämförande kontroller som kan göras mellan olika databaser (för att se om samma uppgift förekommer i en annan databas). Däremot får Europols analytiker inte koppla samman uppgifter från olika databaser, om de inte först inhämtar tillstånd från alla som lämnat uppgifter till databaser som analytikern inte har någon tillgång till. I praktiken tar detta från ett par veckor till ett par månader.

Det är bara genom att koppla samman uppgifter (för att spåra sambanden mellan uppgifterna) som analytikern kan bedöma hur relevanta uppgifterna är för analysen och få ett sammanhang i upplysningarna om kriminella organisationer eller terrorister, för att till exempel kunna ställa upp hypoteser om enskilda gärningsmäns ställning i brottsliga sammanslutningar som sysslar både med grov brottslighet och terrorism (t.ex. narkotika- eller vapensmuggling för att sponsra terrorverksamhet). Utan sammankoppling kan ingen kriminalanalys göras.

Därför hindras en effektiv analys och kartläggningen av kriminella tendenser och mönster försenas. Europol kan inte ta fram sådana underrättelserapporter om brottslingar, terrorister och deras förbindelser som kan krävas för medlemsstaternas utredningar.

Uppgifter som lämnats av medlemsstaten kan dessutom vara avsedda både för delning via Europols informationssystem och för analys i analysregistren. Den tekniska separationen gör att uppgifterna måste lagras på minst två (eller tre) ställen, vilket även mångfaldigar både ägarens och Europols skyldigheter att sköta (uppdatering och radering) av uppgifterna och ökar risken för att skillnader förs in i de ursprungligen identiska uppgiftsposterna.

1.2. GRUNDSCENARIO

Att fastställa bestämmelser om Europaparlamentets och de nationella parlamentens rätt att kontrollera Europol skulle öka ansvarstagandet men inte göra Europol till något nav för informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Omfattningen på informationen skulle fortsätta öka, men skillnaderna mellan medlemsstaterna skulle kvarstå. Att uppgifterna lagras i databaser som är tekniskt åtskilda skulle fortsätta begränsa Europols möjligheter att förse medlemsstaterna med uttömmande analyser, i synnerhet av kopplingarna mellan organiserade brottsliga sammanslutningar och terroristnätverk. Europols analytiker skulle inte kunna koppla samman upplysningar om organiserad brottslighet och terroristnät (som lagras i olika analysregister och Europols informationssystem). Förseningar i kartläggningen av tendenser och mönster på området skulle kvarstå. Uppgifterna skulle fortsätta lagras på två eller tre olika ställen.

2. POLITISKA MÅL

Det allmänna målet med reformen av Europol är att öka säkerheten inom EU genom att göra Europol till ett nav för informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter för att hjälpa dem att förebygga och bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslighet och terrorism.

Specifika och operativa mål

1. Att öka medlemsstaternas information till Europol

a) Öka omfattningen och kvaliteten på medlemsstaternas information till Europol.

b) Minska skillnaderna mellan den nivå på upplysningarna som tillhandahålls av medlemsstaterna.

2. Inrätta behandlingsmetoder för uppgifterna som ger Europols analytiker möjlighet att till fullo hjälpa medlemsstaterna att förebygga och bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslighet och terrorism

c) Se till att Europols analytiker kan koppla samman och analysera alla relevanta upplysningar.

d) Minska förseningarna i kartläggningen av tendenser och mönster.

e) Minska lagring av uppgifter på flera olika ställen.

3. ALTERNATIV

3.1. Alternativ 1: Grundscenario/ Enbart anpassning till Lissabonfördraget

För att få in mer uppgifter från medlemsstaterna kommer Europol i samarbete med Cepol och kommissionen att fortsätta med mjuka åtgärder, till exempel att öka medvetenheten genom kampanjer, utbildning samt främjande av goda metoder vid Europols nationella enheter.

Analyserna fortsätter vara beroende av åtskilda databaser med begränsade möjligheter att koppla samman och analysera uppgifter som är spridda på olika databaser.

3.2. Alternativ 2: Ytterligare ändringar i lagstiftningen genom förordningen om Europol

A. Information som tillhandahålls av medlemsstaterna

A.1 Ökade skyldigheter och fler incitament

Förordningen ska uppnå följande:

- Ökad medvetenhet.
- Tydligare rättsliga skyldigheter att tillhandahålla uppgifter: Medlemsstaterna skulle åläggas att dela med sig av alla upplysningar som rör Europols mål, i synnerhet upplysningar som utbytts med en annan medlemsstat. För att prioritera skulle skyldigheterna koncentreras på att tillhandahålla upplysningar om brott som prioriteras enligt EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet.
- Övervakning av hur medlemsstaterna fullgör sin skyldighet: Europol skulle lämna en årlig rapport till Europaparlamentet och rådet om de uppgifter som tillhandahållits av de enskilda medlemsstaterna och hur Europols nationella enheter presterar.
- Ekonomiska incitament för medlemsstaterna – förordningen skulle utvidga det ekonomiska stödet till medlemsstaterna till att även omfatta medlemsstaternas utredningar av andra brott än penningförfalskning av euron.

A.2. Bevilja Europol tillgång till medlemsstaternas straffrättsliga databaser

Om Europol fick tillgång till sökning i medlemsstaternas straffrättsliga databaser med indikation av ”träff” respektive ”ingen träff” skulle Europol kunna ta reda på om en viss medlemsstat besitter relevant information. Vid träff i databasen skulle Europol därefter kunna begära ut upplysningarna. Medlemsstaten skulle behålla kontrollen över uppgifterna eftersom deras medgivande krävs för överföring.

Systemet förutsätter en ny it-struktur: 1) ett överlämningssystem som sänder frågor till medlemsstaterna och sammanställer svaren efter träff, 2) investeringar från medlemsstaternas sida för att organisera sina databaser så att uppgifter som ingår i Europols uppdrag särskiljs, eller för att inrätta ett överlämningssystem, samt tillhandhålla lämplig it-uppkoppling.

B. Uppgiftshantering

B.1. Sammanslagning av de båda befintliga analysregistren till ett enda

Detta alternativ går ut på att de båda befintliga analysregistren slås samman till ett enda medan Europols informationssystem fortsätter att fungera separat.

B.2. Nya behandlingsmetoder

Europolförordningen skulle inte längre inriktas på olika typer av databaser. Istället skulle ett metodbundet skydd för den principiella rättigheten till uppgiftsskydd införas, med särskild tonvikt på inbyggt integritetsskydd och full insyn för Europols uppgiftsskyddsombud och tillsynsmyndigheter. Genom inbyggt integritetsskydd skulle Europol ta hänsyn till kraven på uppgiftsskydd redan när kraven och strukturen på itk-systemen fastställs. Flera olika tekniska

lösningar kan uppfylla detta mål. Oavsett vilken teknisk lösning som väljs kommer följande att tillgodoses:

- Säkerhetsbestämmelserna för uppgiftsskyddet kommer att åtfölja de enskilda upplysningarna och kategorierna, snarare än en viss databas.
- För att kunna begränsa syftet skulle uppgiftslämnaren redan från början fastställa det tillåtna syftet för behandling av de uppgifter som lämnas ut till Europol (jämförande kontroller, operativ analys eller allmän analys).
- Alla uppgifter förblir fullt åtkomliga för Europols analytiker så länge arbetsuppgifterna kräver. Men Europols samarbetsparter kan fastställa inskränkningar i andras tillgång och användning.

4. KONSEKVENSBEÖMNING

4.1. Alternativ 1: Grundscenario/ Enbart anpassning till Lissabonfördraget

Ökad säkerhet inom EU (0): Europol skulle även fortsättningsvis bara ha en fragmentarisk bild av brottsligheten inom Europeiska unionen. Medlemsstaterna skulle inte få tillräckligt stöd.

Skydd av personuppgifter (0): Ingen påverkan på skyddet av personuppgifter, ingen direkt positiv inverkan på rätten till privatliv.

Kostnader (0): Inga tillkommande kostnader jämfört med dagsläget.

Alternativ 2: Ytterligare ändringar i lagstiftningen genom förordningen om Europol

4.1.1. Konsekvenserna av alternativ A

4.1.1.1. Ökade skyldigheter och fler incitament (A1)

Ökad säkerhet inom EU (+++): Positiv inverkan på dagens brister och en ökning av såväl omfattningen som kvaliteten på de uppgifter som överlämnas av medlemsstaterna.

Om man inriktar sig på målen i EU:s policycykel och utbyter uppgifter som delas bilateralt skulle detta öka uppgiftsflödet till Europol av de viktigaste hoten.

Övervakning av hur Europols nationella enheter presterar och hur medlemsstaternas uppgiftsöverföring fungerar skulle skapa grupptryck. Detta skulle främja goda arbetsmetoder, en effektiv organisation av Europols nationella enheter, öka medvetenheten och stärka samarbetet mellan Europols nationella enheter och medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

Om ekonomiskt stöd lämnades till gränsöverskridande utredningar skulle detta stimulera medlemsstaterna till att oftare involvera Europol.

Flera positiva erfarenheter av samarbete mot piratkopiering tyder på detta.

Skydd av personuppgifter (0): Ingen påverkan jämfört med grundscenariot.

Kostnader (--):

För EU:s allmänna budget

- Kostnader för 6 anställda som ska hantera en ökad mängd överlämnade upplysningar
- Ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för andra utredningar än utredningar av penningförfalskning av euron till ett belopp på 800 000 euro årligen (som kompenseras genom att viss verksamhet som Europols styrelse bedrivit stryks).

För medlemsstaternas budgetar

- Inga större omkostnader
- Kostnader för medlemsstaternas engångsutbildning av tjänstemän inom brottsbekämpningen som hanterar allvarlig gränsöverskridande brottslighet 600 000 euro eller 3 miljoner euro eller 6 miljoner euro
- Från fall till fall eventuell omorganisation av Europols nationella enheter.

Fördelar: Mer effektiva insatser mot den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten – besparingar på miljontals euro under år 2015-2020

4.1.1.2. Bevilja Europol tillgång till medlemsstaternas straffrättsliga databaser (A2)

Ökad säkerhet inom EU (+++): Alternativet skulle råda bot på kunskapsbristen, ineffektiva nationella enheter eller låg medvetenhet i medlemsstaterna. Medlemsstaterna behåller kontrollen över uppgifterna eftersom deras medgivande krävs för överföring.

En större mängd relevanta upplysningar skulle nå fram till Europol, som därmed skulle kunna erbjuda medlemsstaterna bättre kvalitet.

Skydd av personuppgifter (0): Ingen påverkan. Sökningarna skulle bara leda till svar om ”träff” respektive ”ingen träff”. För att få tillgång till innehållet i databasen skulle Europol behöva ställa en begäran till den berörda medlemsstaten. Innan överföring skulle medlemsstaten kontrollera mot säkerhetsbestämmelser för uppgiftsskydd.

Kostnader (--):

För EU:s allmänna budget

(1) En engångskostnad på 1,78 miljoner euro samt

(2) Årligen återkommande kostnader på 1,46 miljoner euro

För medlemsstaternas budgetar

- En engångskostnad på 660 000 euro för anpassning av sina it-system och uppkoppling till överlämningssystemet.
- Årligen återkommande kostnader på 1,2 miljoner euro
- Från fall till fall eventuellt behov av ytterligare 1-2 anställda

4.1.2. Effekter av alternativ B

4.1.2.1. Sammanslagning av de båda befintliga analysregistren till ett enda (B1)

Ökad säkerhet inom EU (+++): Alternativet skulle kunna medföra snabbare kartläggning av tendenser, mönster och kopplingar mellan brottsliga sammanslutningar som även sysslar med terrorism.

Genom att ett analysregister vidgas till att omfatta både grov organiserad brottslighet och terrorism skulle Europols analytiker kunna se kopplingarna mellan de uppgifter som lämnas till det nya, sammanslagna, analyssystemet. Det skulle fortfarande inte vara möjligt att koppla uppgifter i Europols informationssystem till uppgifterna i analysregistren. Uppgifterna skulle fortsätta lagras på flera ställen.

Skydd av personuppgifter (0): Påverkar inte skyddet av personuppgifter jämfört med grundscenariot eftersom detta alternativ bara innebär en förlängning av dagens system.

Kostnader (0): Alternativet medför mycket små kostnader eftersom de båda analysregister som skulle slås samman har fått samma tekniska utformning. Kostnaderna kan belasta Europols it-budget. De investeringar och råd som behövs gjordes redan när man förberedde den tidigare sammanslagningen av 23 analysregister till två. Dessa arbetsresultat skulle därför kunna återanvändas.

4.1.2.2 Ny behandlingsmetod (B2)

Ökad säkerhet inom EU (+++): Europols analytiker skulle kunna sammankoppla och analysera alla uppgifter som de behöver. Därmed skulle Europol kunna bygga broar i alla frågor som rör insatserna mot den organiserade brottsligheten och terrorism. Inom ett enda behandlingssystem skulle Europol lättare kunna kartlägga, analysera och utreda strukturerna bakom organiserade brottsliga sammanslutningar och terroristnätverk, till exempel med hjälp av verifieringskedjan.

Skydd av personuppgifter (0): Ger minst samma nivå på skyddet av personuppgifter som i grundscenariot.

Kostnader (0): Detta alternativ medför inga omedelbara ytterligare kostnader jämfört med grundscenariot.

5. BÄSTA ALTERNATIV

Det bästa handlingsalternativet är alternativ 2 (ytterligare ändringar i lagstiftningen) via alternativ A1 och B2.

- Tack vare incitament och skärpta förpliktelser att tillhandahålla uppgifter får medlemsstaterna tydligare arbetsförhållanden och blir mer motiverade att överlämna uppgifter.
- De nya bestämmelserna om uppgiftshanteringen skulle ge Europols analytiker möjlighet att få tillgång till alla uppgifter de behöver för sitt arbete, att fastställa kopplingar mellan uppgifterna och kartlägga tendenser och mönster. Europol skulle tillhandahålla mer relevanta och aktuella uppgifter för att bistå medlemsstaterna. Uppgifterna skulle inte längre lagras på flera olika ställen.

När det gäller kostnaderna:

- Det ekonomiska stödet från Europol till medlemsstaternas utredningar skulle kräva 800 000 euro per år för att uppnå en kritisk massa på finansieringen. Medlen kan hämtas från omprioriteringar i Europols budget.
- Europol skulle behöva personal motsvarande sammanlagt sex heltidsekvivalenter för att genomföra reformen och hantera det ökade uppgiftsflödet från medlemsstaterna. Tre personer kan omplaceras, men de övriga tre bör rekryteras. De sammanlagda personalkostnaderna skulle därmed uppgå till 1,77 miljoner euro under perioden 2015–2020. Två tredjedelar av kostnaderna kommer dock att kompenseras genom besparingar från sammanslagningen med Cepol.
- De nya bestämmelserna om behandlingsmetoder skulle inte leda till några omedelbara kostnader.