

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets beslut om utvidgning av Europols mandat till att omfatta de allvarliga former av internationell brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen ett förslag till rådets beslut om utvidgning av Europols mandat till att omfatta de allvarliga former av internationell brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen

Helsingfors den 13 september 2001

Inrikesminister *Ville Itälä*

Överinspektör Jouko Huhtamäki

**FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM UTVIDGNING AV EUROPOLS MANDAT TILL
ATT OMFATTA DE ALLVARLIGA FORMER AV INTERNATIONELL BROTTSLIG-
HET SOM FINNS FÖRTECKNADE I BILAGAN TILL EUROPOLKONVENTIONEN**

1. Allmänt

Bakgrund till ändringsförslaget gällande utvidgning av Europols behörighet

Enligt Amsterdamfördraget, som undertecknades den 2 oktober 1997 och trädde i kraft den 1 maj 1999 och som ändrade Europeiska unionens grundfördrag, skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (Fördraget om Europeiska unionen, artikel 29).

Europeiska rådet höll den 15-16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Europeiska rådet konstaterade att penningtvätt är en central del i den organiserade brottsligheten. Därför uppmanades rådet att vidta särskilda åtgärder mot penningtvätt. Som en särskild åtgärd uppmanade Europeiska rådet till en utvidgning av Europols behörighet till att omfatta penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilken typ av brott som vinningen av penningtvätt härrör från (Europeiska rådets slutsats nr 56).

I enlighet med det anförda utvidgades Europols behörighet på hösten 2000 till att omfatta penningtvätt, oberoende av förbrott.

I slutsats nr 45 från Europeiska rådet i Tammerfors konstateras att Europol har en nyckelposition när det gäller att stödja brottsförebyggande åtgärder, analyser och utredningar i hela unionen. Europeiska rådet uppmanade rådet att ge Europol nödvändigt stöd och nödvändiga resurser.

Efter att Europols egentliga verksamhet inleddes den 1 juli 1999 framgick det mycket snabbt att begränsningen av Europols behörighet till att omfatta endast de former av brottslighet som finns förtecknade i konventionen stör dess verksamhet i syfte att stödja brottsutredningar i medlemsländer och är ofta till och med ett hinder för att stödja ut-

redningar i medlemsländer när det gäller enstaka brott, om dessa inte omfattas av Europols behörighet.

Utvidgningen av Europols behörighet har på sista tiden behandlats i många olika sammanhang. Vid det s.k. visionsmötet för Europols styrelse i december 2000 understöddes i princip utvidgningen av Europols behörighet. Artikel 36-kommittén, som är underställd rådet, önskar att Europolgruppen skall förbereda ärendet gällande en utvidgning av behörigheten.

Det första diskussionsunderlaget om en utvidgning av behörigheten presenterades i Europolgruppen i mars 2001.

För att effektivera Europols verksamhet har man bestämt sig för att föreslå en allmän utvidgning av dess behörighet i två skeden. I det första skedet skall utvidgningen av behörigheten omfatta de former av brott som nämns i konventionens bilaga, vilket är en åtgärd som kan förverkligas ganska snabbt.

På lång sikt, i det andra skedet är målet att utvidga behörigheten till att omfatta alla allvarliga former av internationella brott i allmänhet, vilket förutsätter en ändring av Europolkonventionen. Samtidigt borde Europol få rätt att i specialfall anmoda ett medlemsland att påbörja en brottsutredning, och Europols tjänstemän borde kunna delta i gemensamma utredningsenheter som eventuellt bildas. Även detta mål ingår i Europeiska rådets slutsats nr 45. Det har förberetts i Europolgruppen och behandlats av Europols styrelse i samband med behandlingen av frågan om en utvidgning av behörigheten.

2. Förslagets innehåll

Ändringsförslagets innehåll och genomförandeförfarandet

Konungariket Belgien och konungariket Sverige har den 11 juni 2001 lagt fram ett

initiativ inför antagandet av rådets beslut om utvidgning av Europols mandat till att omfatta de allvarliga former av internationell brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen (9093/01 EUROPOL 50).

I artikel 1 i initiativet konstateras att Europols behörighet utvidgas till att omfatta alla brott som finns förtecknade i bilagan till konventionen.

I dessa ingår

a) brott mot liv, hälsa och frihet; mord och grov misshandel

- olaglig handel med mänskliga organ och vävnader

- människorov, olaga frihetsberövande och tagande av gisslan

- rasism och främlingsfientlighet

b) brott mot enskild och offentlig egendom samt bedrägeri

- organiserade stölder

- olaglig handel med kulturföremål, inklusive antikviteter och konstverk

- svindleri och bedrägeri

- beskyddarverksamhet och utpressning

- förfalskning och illegal efterbildning (piratkopior)

- förfalskning av administrativa dokument och handel med förfalskningar

- falskmynteri och förfalskning av betalningsmedel

- databrott

- mutbrott och bestickning

c) olaga handel och angrepp på miljön

- olaga handel med vapen, ammunition och sprängämnen

- olaga handel med hotade djurarter

- olaga handel med hotade växtarter och växtsorter

- brottslighet till skada för miljön

- olaglig handel med hormonsubstanser och andra tillväxsubstanser.

Artikel 2 konstaterar att rådet på förslag av Europols styrelse skall fastställa vilka former av brott som skall prioriteras inom det praktiska arbetet och Europols direktör åläggs att regelbundet informera styrelsen om hur dessa prioriteringar genomförs.

Artikel 3 konstaterar att beslutet träder i kraft den 1 februari 2002 samt att det upphäver beslutet av den 29 april 1999 om utökande av Europols mandat till att omfatta bekämpning av falskmynteri och förfalskning av betalningsmedel, som därmed blir onödigt.

Hittills har Europol varit organiserad enligt brottens beskaffenhet så att det för varje form

av brott som omfattas av behörigheten har inrättats en egen större eller mindre expertgrupp. I detta avseende föranleder en utvidgning av behörigheten en organisatorisk förändring inom Europol, vilken utan tvekan skulle göra det praktiska arbetet inom Europol mera effektivt och flexibelt. Eftersom Europol ändå inte börjar verka aktivt inom alla de områden som nu föreslagits höra till dess behörighetsområde, utan rådet fastställer vilka former av brott som prioriteras inom det praktiska arbetet, förutsätter förslaget inte tilläggsresurser till Europol.

3. En eventuell ändring av Europolkonventionen

Praktiskt polissamarbete inom unionen har framför allt bedrivits inom ramen för arbetsgrupper som är underställda rådet. Målet har varit att i ökande utsträckning utnyttja Europol i det praktiska polissamarbetet i och med att Europols verksamhet stabiliserar sig. Inom rådet bereds t.ex. årligen olika rapporter om brottslighet. Man anser att det vore ändamålsenligt att flytta över beredningen av dessa till Europol. Målet har även varit att utnyttja Europol vid olika operationer. Ett behov av olika operationer uppstår när brottsligheten förändras.

Att Europols behörighetsområde har avgränsats till att omfatta de former av brottslighet som nämns i konventionen har varit ett hinder för att utarbeta rapporter och genomföra praktiska operationer inom Europol. I ett enskilt fall har man konstaterat att Europols behörighetsområde inte möjliggör en beredning av delar av rapporter gällande vissa former av brott inom Europol. Av denna anledning vore det mera ändamålsenligt att utvidga Europols behörighet till att omfatta alla former av organiserad, internationell brottslighet. Då skulle det vara möjligt att i full utsträckning utnyttja Europol i polissamarbetet inom unionen utan några konstgjorda inskränkningar. Det är meningen att man fortfarande varje år skall slå fast tyngdpunkterna för Europols verksamhet. Europol skulle alltså inte aktivt börja verka inom alla frågor som hör till dess behörighetsområde.

I ordförandens diskussionsunderlag (6876/01

EUROPOL 22) finns ett förberedande förslag till utkast till rådets rättsakt och till ett protokoll som bifogas till den, angående utvidgning av Europols mandat till att omfatta alla allvarliga former av internationell, organiserad brottslighet i allmänhet, angående rättigheten att anmoda medlemsländer att påbörja utredningar samt angående deltagandet i gemensamma utredningsgrupper. Europolkonventionen ändras genom protokollet och medlemsländerna blir tvungna att ratificera den i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Ratificeringen sker i samma ordning som Europolkonventionen en gång i tiden godkändes nationellt.

Artikel 1.1 i protokollet ändrar artikel 2 i Europolkonventionen så att Europols behörighet omfattar alla allvarliga former av internationell brottslighet, i den mån de faktiska omständigheterna visar på förekomsten av en brottslig organisation eller struktur och när två eller flera medlemsstater påverkas av dessa former av brottslighet på ett sådant sätt att en gemensam åtgärd från medlemsstaterna är nödvändig, med hänsyn till brottens omfattning, svårighetsgrad och konsekvenser.

Artikel 1.2 i protokollet berättigar Europol att anmoda ett medlemsland att påbörja, genomföra eller samordna utredningar i särskilda fall.

Artikel 1.3 punkt 1 i protokollet berättigar Europol att delta i en stödfunktion i gemensamma utredningsgrupper som eventuellt inrättas.

Artikel 1.3 punkt 2 i protokollet berättigar medlemmar i gemensamma utredningsgrupper att avvika från bestämmelsen i artikel 4.2 i Europolkonventionen om att växla information endast via de nationella enheterna. De nationella enheterna skall dock alltid informeras om detta.

Artikel 1.3 punkt 3 i protokollet berättigar analysgruppen vid Europol att överföra information direkt till en medlem i utredningsgruppen angående ett brott som är föremål för utredning förbi den nationella enheten. Villkoret för detta är att informationen överförs till den medlem i utredningsgruppen från vars medlemsland informationen har överförts till Europol.

Artikel 1.3 punkt 4 i protokollet förutsätter att deltagandet i en gemensam utredningsgrupp alltid grundas på en

överenskommelse mellan direktören för Europol och de medlemsstater som deltar i den gemensamma utredningsgruppen. Avsikten med en sådan överenskommelse är att precisera villkoren och det praktiska förfarings sättet vid ett deltagande.

4. Europol och dess nuvarande uppgifter

Om Europolkonventionens innehåll

Europolkonventionen, som hör till Europeiska unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor, undertecknades den 26 juli 1995 (EGT 95/C 316/01). Genom konventionen upprättades Europeiska polisbyrån (Europol) som inledde sin verksamhet den 1 juli 1999. Europols uppgift är att bistå de behöriga myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater i kampen mot och vid förebyggandet av de former av brottslighet som fastställs i konventionen.

Europols behörighet samt dess primära uppgifter

Så som ovan konstaterats har Europol behörighet endast när det gäller de former av brottslighet som medlemsstaterna särskilt har fastställt i konventionen. En allmän begränsning är också den princip i konventionen enligt vilken Europol har behörighet i de frågor som fastställs i konventionen endast om de faktiska omständigheterna visar på förekomsten av en brottslig organisation eller struktur. Därtill förutsätts att två eller flera medlemsstater påverkas av dessa former av brottslighet på ett sådant sätt att en gemensam åtgärd från medlemsstaterna är nödvändig.

I artikel 2 i konventionen har som Europols uppgift inledningsvis fastställts att förebygga och bekämpa den olagliga narkotikahandeln, den olagliga handeln med radioaktiva och nukleära ämnen, de illegala nätverken för invandring, människohandel och handel med stulna fordon.

I artikeln fastställs även ett förfarande genom vilket Europeiska unionen enhälligt kan besluta att ge Europol i uppgift att arbeta med även andra former av brottslighet som nämns i konventionens bilaga. I bilagan nämns vissa allvarliga brott. Penningtvätt

oberoende av förbrott hör till de former av brottslighet som omfattas av Europols behörighet efter beslutet att utvidga behörigheten hösten 2000.

Genom rådets beslut har man även preciserat definitionen på människohandel i Europolkonventionens bilaga (beslut 3.12.1998 EGT C26 30.1.1999), fogat åtgärder mot terrorism till Europols uppgifter (beslut 3.12.1998 EGT C26 30.1.1999) samt fogat bekämpning av penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel till Europols uppgifter (29.4.1999 EGT C149 28.5.1999).

Om ändring av Europolkonventionen

Enligt artikel 43.1 i konventionen skall rådet enligt det förfarande som föreskrivs i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, enhälligt på en medlemsstats initiativ och efter yttrande från styrelsen, utarbeta ändringar av denna konvention som det skall rekommendera medlemsstaterna att anta i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Enligt artikel 43.3 i konventionen kan rådet dock, enligt det förfarande som föreskrivs i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, enhälligt på en medlemsstats initiativ och efter att styrelsen undersökt det, tillägga, ändra eller komplettera definitionerna rörande de former av brottslighet som avses i bilagan. Det kan också besluta att införa nya definitioner rörande dessa former av brottslighet.

5. Förhållandet till nationell lagstiftning

Initiativet till utvidgning av Europols behörighet i överensstämmelse med konventionens bilaga

Rådets beslut om att Europols behörighet skall omfatta de brott som ingår i Europolkonventionens bilaga i kräver inte några ändringar av den nationella lagstiftningen. Alla brott som nämns i bilagan är kriminaliserade enligt Finlands strafflag. Eftersom en ändring innebär att tillämpningsområdet för konventionen utvidgas skall förslaget dock anses höra till området för lagstiftning och därmed till riksdagens behörighetsområde.

Ändringen av Europolkonventionen genom utvidgning av Europols behörighet till att omfatta alla former av allvarliga, internationella brott i allmänhet och genom att berättiga Europol att anmoda ett medlemsland att påbörja en brottsutredning samt att delta i gemensamma utredningsenheter.

Förslaget till rådets rättsakt om utvidgning av Europols behörighet till att omfatta allvarliga former av internationell, organiserad brottslighet i allmänhet förutsätter inte heller att den nationella lagstiftningen ändras eftersom alla brott som avses är kriminaliserade i Finlands strafflag. Rådets rättsakt hör dock till riksdagens behörighetsområde eftersom den utvidgar tillämpningsområdet för Europolkonventionen och flera delar av konventionen i sig hör till lagstiftningens område.

6. Statrådets ståndpunkt

Initiativet till utvidgning av Europols behörighet i överensstämmelse med konventionens bilaga

Statsrådet understöder en ändring av Europolkonventionen i ett första skedet så att Europols behörighet utvidgas genom rådets beslut till att omfatta alla brott som nämns i bilagan till Europolkonventionen. Tillämpningsområdet för Europolkonventionen utvidgas på ett betydande sätt och Europols beredskap att svara på medlemsländernas förväntningar på stöd vid brottsutredningar förhöjs i och med ändringen.

Ändringen av Europolkonventionen genom utvidgning av Europols behörighet till att omfatta alla allvarliga former av internationell, organiserad brottslighet i allmänhet och genom att berättiga Europol att anmoda ett medlemsland att påbörja en brottsutredning samt att delta i gemensamma utredningsenheter.

Statsrådet understöder preliminärt en utvidgning av Europols behörighet i ett andra skede till att omfatta alla allvarliga former av internationell, organiserad brottslighet som berör två eller flera EU-länder.

I och med ändringen i fråga skulle Europols behörighet ytterligare utvidgas. Detta skulle effektivisera Europols verksamhet i det avseendet att man inte längre är bunden vid vissa särskilda former av brottslighet utan behörigheten skulle vara allmän.

Statsrådet understöder även Europols rätt att i särskilda fall anmoda ett medlemsland att påbörja en brottsutredning. I Europols verksamhet och i synnerhet i analysenhetens arbete kan det komma fram omständigheter som myndigheterna i ett enskilt medlemsland inte känner till och som kräver brottsutredning.

Statsrådet understöder likaså inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och rätten för Europoltjänstemän att i särskilda fall delta i dessa i en stödfunktion.

Vid utredning av internationella brott är gemensamma utredningsgrupper bra för att effektivisera och påskynda utredningen. Att Europoltjänstemän deltar i utredningen ökar avsevärt värdet av utredningsgruppernas arbete i synnerhet i form av en direkt möjlighet att utnyttja de analyser som Europol utfört. Det hör alltid till de nationella myndigheterna i det land på vars område utredningen genomförs att leda de gemensamma utredningsgrupperna och att besluta om olika åtgärder.

Ifall det läggs fram ett formellt initiativ om att ändra Europolkonventionen på det sätt som redogjorts ovan, förelägger statsrådet riksdagen ärendet i enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen.