



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 1 juli 2019
(OR. sv)

12319/2/03
REV 2 DCL 1

CRIMORG 62

BORTTAGANDE AV SÄKERHETSSKYDDSKLASSIFICERING

för dokument: 12319/2/03 REV 2 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

av den: 16 januari 2004

Ny status: Offentlig

Ärende: UTVÄRDERINGSRAPPORT FRÅN TREDJE OMGÅNGEN AV
ÖMSESIDIGA UTVÄRDERINGAR
"UTBYTE AV UPPGIFTER OCH UNDERRÄTTELSE MELLAN
EUROPOL OCH
MEDLEMSSTATERNA RESPEKTIVE MELLAN MEDLEMSSTATERNA"
RAPPORT OM SVERIGE

För delegationerna bifogas ovannämnda dokument för vilket säkerhetsskyddsklassificeringen tagits bort.

Texten är identisk med föregående version.

RESTREINT UE



EUROPEISKA
UNIONENS RÅD

Bryssel den 16 januari 2004

12319/2/03
REV 2 (sv)

RESTREINT UE

CRIMORG 62

UTVÄRDERINGSRAPPORT FRÅN
TREDJE OMGÅNGEN AV ÖMSESIDIGA UTVÄRDERINGAR
"UTBYTE AV UPPGIFTER OCH UNDERRÄTTELSEER MELLAN EUROPOL OCH
MEDLEMSSTATERNA RESPEKTIVE MELLAN MEDLEMSSTATERNA"

RAPPORT OM SVERIGE

RESTREINT UE

INNEHÅLL

1.	INLEDNING	3
2.	ALLMÄN INFORMATION OCH STRUKTURER	4
3.	INTERN ORGANISATION FÖR UTBYTE AV UPPGIFTER.....	14
4.	EXTERNT UTBYTE AV UPPGIFTER	19
5.	UTBYTE AV UPPGIFTER MELLAN MEDLEMSSTATERNA OCH EUROPOL	23
6.	EXPERTGRUPPERNAS UTVÄRDERING	28
7.	EXPERTGRUPPERNAS ALLMÄNNA SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	41
BILAGOR		
	BILAGA A: Besöksprogram	46
	BILAGA B: Förteckning över mötesdeltagarna	47
	BILAGA C: Svensk rättslig grund.....	48
	BILAGA D: Förteckning över förkortningar/termer	54

RESTREINT UE

1. INLEDNING

- 1.1 I och med antagandet av den gemensamma åtgärden av den 5 december 1997 inrättades det en mekanism för att utvärdera tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot organiserad brottslighet.
- 1.2 Efter ett förslag från den svenska delegationen som ordförandeskapet tagit fasta på om att utvärdera tillhandahållande av uppgifter och underrättelser till Europol och utbyte av uppgifter och underrättelser mellan medlemsstaterna, antog den sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (MDG) förslaget vid sitt möte den 3–4 juni 2002.
- 1.3 Vid mötet den 3 december 2002 godkände MDG frågeformuläret för den tredje omgången av ömsesidiga utvärderingar med rubriken "Utbyte av information och underrättelser mellan Europol och medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna".
- 1.4 Efter diskussionen under MDG:s möte den 9 januari 2003 enades man om en förteckning som visade i vilken ordning medlemsstaterna skulle besökas. Sverige blev den första medlemsstaten som utvärderades under den tredje omgången av utvärderingar.
- 1.5 Frågeformuläret och målen för utvärderingen återfinns i dokument 11679/3/02 REV 3 CRIMORG 71.
- 1.6 De experter som haft till uppgift att göra denna utvärdering var följande: Preben Juel HANSEN (Danmark), Klaus BLADERING (Tyskland) och Antonio GAGLIARDO (Italien). Sönke SCHMIDT (kommissionen) och Kalle PUHALAINEN (Europol) deltog också som observatörer, liksom företrädare för rådets generalsekretariat.
- 1.7 Utvärderingsgruppen har utarbetat nedanstående rapport med bistånd från rådets generalsekretariat på grundval av observationer och slutsatser från experterna i gruppen, liksom de svenska myndigheternas svar på frågeformuläret.

RESTREINT UE

1.8 I rapporten tar man först upp allmän information och strukturer (2), därefter intern organisation för utbyte av uppgifter (3), organisation av externt utbyte av uppgifter (4) och slutligen ett särskilt kapitel om Europol (5). I de sista kapitlen gör experterna en övergripande och teknisk utvärdering och lämnar rekommendationer för ökat samarbete och bättre effektivitet när det gäller Sveriges utbyte av uppgifter inom landet och med andra medlemsstater och Europol.

2. ALLMÄN INFORMATION OCH STRUKTURER¹

I det svenska offentliga förvaltningssystemet är regeringskansliet litet medan myndigheterna är relativt stora och oberoende. Deras uppgift är att genomföra regeringens politik. Regeringen har i huvudsak fyra verktyg med vilka den kan styra myndigheterna. Dessa är:

- befogenheten att lagstifta – regeringen och riksdagen stiftar de lagar som verken skall följa, och även andra författningar,
- befogenheten att utse högre tjänster. Regeringen utser alla högre tjänster inom polisen,
- befogenheten att inspektera verkens verksamhet,
- befogenheten att finansiera eller ekonomisk förvaltning. Den ekonomiska förvaltningen består av två komponenter: finansiell förvaltning och resultatbaserad förvaltning.

Vid denna utvärdering besökte experter de tre myndigheter som sysslar med brottsbekämpande verksamhet, dvs. polisen, tullen och kustbevakningen. De lyder under Justitiedepartementet, Finansdepartementet respektive Försvarsdepartementet.

¹ Denna del samt kapitlen 3–5 i rapporten grundar sig framför allt på svaren på frågeformuläret.

RESTREINT UE

2.1 RÄTTSLIG GRUND

2.1.1 *Sekretesslagen (1980:100)*

Sekretess inom den offentliga sektorn, t.ex. inom polisen, regleras av sekretesslagen, se bilaga C.

2.1.2 *Internationellt utbyte av uppgifter*

I kapitel 1, paragraf 3, föreskrivs det att uppgift enligt denna lag inte får röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, annat än

- om röjandet av uppgifter regleras i lag, eller
- om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

Detta innebär att utlämnande av uppgifter eller underrättelser till Europol, andra mellanfolkliga organisationer eller utländska brottsbekämpande myndigheter ur nedan angivna register "regleras i lag" och får utlämnas enligt vad som föreskrivs i ifrågavarande lagar. Uppgifter och underrättelser från andra källor, som inte hålls i dessa register, får lämnas ut enligt andra strecksatsen ovan.

2.1.3 *Lag om belastningsregister (1998:620)*

Uppgifter om domar och beslut återfinns i **belastningsregistret**. Det innehåller såväl svenska som utländska domar och beslut som rapporterats från en stat som tillhör Interpol, från denna organisation eller från Europol och som avser en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. Uppgifter om domar och beslut kan också komma från en stat med vilken Sverige har ingått överenskommelse.

RESTREINT UE

2.1.4 *Internationellt utbyte av uppgifter*

Uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation (t.ex. Europol), om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

Uppgifter ur registret skall lämnas ut till en domstol, polismyndighet eller åklagarmyndighet i Danmark, Finland, Island och Norge om det begärs för utredning i brottmål.

Uppgifter får på begäran lämnas ut till en domstol, polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol eller till denna organisation om det behövs för att förebygga, upptäcka, utreda och beivra ett brott, eller för ett utlänningsärende.

Utöver ovan nämnda kriterier för utlämnande av uppgifter kan regeringen meddela föreskrifter om att uppgifter får lämnas ut till en domstol, polismyndighet eller åklagarmyndighet i andra stater än de som anges ovan, om det behövs för utredningar i brottmål eller för ett utlänningsärende.

Regeringen kan också meddela föreskrifter om att uppgifter om en utländsk medborgare eller om en enskild som har hemvist utomlands kan lämnas till en myndighet i andra fall än dem som anges ovan. Den kan också meddela föreskrifter om att de uppgifter som lämnas till en annan stat skall begränsas.

En begäran om att uppgifter skall lämnas ut prövas av Rikspolisstyrelsen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får dock meddela föreskrifter att en (lokal) polismyndighet i vissa fall får pröva frågan om att lämna ut uppgifter.

2.1.5 *Förordning om belastningsregister (1999:1134)*

Denna förordning föreskriver att uppgifter kan lämnas till utländsk myndighet med stöd av lagen om belastningsregister.

RESTREINT UE

2.1.6 Rikspolisstyrelsens föreskrifter (FAP 458-1)

Enligt dessa föreskrifter får en lokal polismyndighet lämna ut uppgifter från belastningsregistret direkt till en lokal polismyndighet i Danmark, Finland, Island och Norge. Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifterna med stöd av lagen och förordningen om belastningsregister.

Sammanfattning av möjligheterna att lämna ut uppgifter från belastningsregistret till utländska myndigheter

En lokal polismyndighet kan lämna ut uppgifter direkt till en lokal polismyndighet i Danmark, Finland, Island och Norge.

Rikspolisstyrelsen, i praktiken rikskriminalpolisen, får lämna ut uppgifter till Europol och andra mellanfolkliga organisationer och myndigheter i andra länder, däribland Danmark, Finland, Island och Norge.

2.1.7 Lag om misstankeregister (1998:621)

Uppgifter om personer som är misstänkta för brott förs i ett **misstankeregister** för att underlätta för de brottsförebyggande organen att förebygga, upptäcka och utreda brott samt samordna utredningar och lämna uppgifter till allmänna åklagare.

Internationellt utbyte av uppgifter

Uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

RESTREINT UE

Uppgifter får lämnas ut på begäran till en domstol, polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som tillhör Interpol eller till denna organisation om det krävs för att förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott, eller för ett utlänningsärende.

En begäran om att uppgifter skall lämnas ut prövas av Rikspolisstyrelsen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får dock meddela föreskrifter om att en (lokal) polismyndighet i vissa fall får pröva frågan om att lämna ut uppgifter.

2.1.8 *Förordningen om misstankeregistret (1999:1135)*

Enligt denna förordning kan rikspolisstyrelsen reglera hur utlämnandet av uppgifter om misstänkta personer till andra länder skall handläggas.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter (FAP 457-1)

En lokal polismyndighet får lämna ut uppgifter från misstankeregistret direkt till en polismyndighet i Danmark, Finland, Island och Norge. Rikspolisstyrelsen har meddelat dessa föreskrifter med stöd av lagen och förordningen om misstankeregister.

Sammanställning över möjligheter att lämna ut uppgifter från misstankeregistret till utländska myndigheter

En lokal polismyndighet får lämna ut uppgifter direkt till en lokal polismyndighet i Danmark, Finland, Island och Norge.

Rikspolisstyrelsen, i praktiken rikskriminalpolisen, får lämna ut uppgifter till Europol och andra mellanfolkliga organisationer och myndigheter i andra länder, däribland Danmark, Finland, Island och Norge.

2.1.9 *Polisdatalagen (1998:622)*

RESTREINT UE

Polisdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, eller
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som faller under allmänt åtal.

Lagen omfattar bland annat kriminalunderrättelseregister, DNA-register, fingeravtrycks- och signalementsregister, allmänt spaningsregister, SÄPO-register och registret över särskilda undersökningar.

Kriminalunderrättelseregister

Rikspolisstyrelsen eller en lokal polismyndighet får föra ett kriminalunderrättelseregister för att

- ge underlag för beslut om att inleda särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet, eller
- underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.

Särskilda undersökningar

En särskild undersökning definieras som en utredning inom ramen för en kriminalunderrättelseoperation som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om att inleda en förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

Internationellt utbyte av uppgifter

Uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

RESTREINT UE

Dessutom kan regeringen meddela föreskrifter att uppgifter får lämnas ut på begäran till en domstol eller en polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som tillhör Interpol eller till denna organisation om det krävs för att förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott.

Uppgifter får också lämnas ut enligt sekretesslagen kapitel 1 paragraf 3, (jfr 2.1.2 ovan).

2.1.10 Polisdataförordningen (1999:81)

Polisdataförordningen innehåller vissa specifikationer om kriminalunderrättelseregistret (KUR), registret över särskilda undersökningar (SUR), DNA-registret och allmänna spaningsregistret (ASP).

Kriminalunderrättelseregistret får innehålla uppgifter om personer som misstänks för vissa (allvarliga) brott om uppgifterna är särskilt viktiga för spaning och utredning av det ifrågavarande brottet. Uppgifter om en enskild person som inte uppfyller villkoren för registrering kan dock införas i fritextdelen.

Uppgifter om ett misstänkt brott enligt ovan kan registreras även om ingen enskild person misstänks för brottet.

Uppgifter får registreras om fordon, fartyg, organisationer (företag, föreningar eller liknande) som kan bindas till misstankar om brott enligt ovan. Det gäller både planeringsstadiet och brott som redan begåtts. Ansvaret för att föra registret ligger hos de lokala polismyndigheterna.

RESTREINT UE

Internationellt utbyte av uppgifter

Uppgifter som behandlas enligt polisdatalagen (1998:622) får, om det är förenligt med svenska intressen, lämnas ut till

- utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst och
- polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, om det behövs för att förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott.

Rikspolisstyrelsen kan meddela ytterligare föreskrifter för verkställande av polisdatalagen.

2.1.11 Rikspolisstyrelsens föreskrifter (FAP 447-1)

Dessa föreskrifter, som har utfärdats av rikspolisstyrelsen med stöd av polisdatalagen och polisdataförordningen, omfattar kriminalunderrättelseregistret och registret över särskilda undersökningar. De är tillämpliga på det kriminalunderrättelseregister som används av rikskriminalpolisen och (lokala) polismyndigheter. Registeransvaret ligger hos de (lokala) polismyndigheterna och rikskriminalpolisen.

Internationellt utbyte av uppgifter

Rikskriminalpolisen undersöker om det är förenligt med Sveriges intressen, (jfr. polisdataförordningen), att lämna ut uppgifter från Rikskriminalens underrättelseregister (KUR) eller från särskilda undersökningar till

- en utländsk säkerhets- eller underrättelsetjänst,
- en polismyndighet eller en allmän åklagarmyndighet i en stat som är medlem av Interpol.

RESTREINT UE

Sammanfattning av möjligheterna att lämna ut uppgifter till utländska myndigheter som innehas enligt lagen om polisregister

I enlighet med en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt får Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter till en utländsk myndighet eller en internationell organisation (t.ex. Europol).

I detta fall lämnas uppgifterna ut utan föregående granskning av Sveriges intressen.

Om det är förenligt med Sveriges intressen får Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter till

- en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst,
- en polismyndighet eller en allmän åklagarmyndighet i en stat som är medlem av Interpol om det krävs för att förebygga, upptäcka, utreda och beivra brott.

Rikskriminalpolisen undersöker om det är förenligt med Sveriges intressen att lämna ut uppgifter från Rikskriminalens underrättelseregister (KUR) eller inom ramen för särskilda undersökningar till en utländsk säkerhets- eller underrättelsetjänst, en polismyndighet eller en allmän åklagarmyndighet i en stat som är medlem av Interpol.

2.1.12 Tullen

Enligt den svenska lagen om internationellt tullsamarbete (2000:1219) får den svenska tullen utbyta information med andra länder och organisationer (underrättelser och annan information om smuggling och överträdelser av tullbestämmelser).

På EU-nivå styrs utbytet av uppgifter av Europolkonventionen, Neapel II, TIS-konventionen (Tullens informationssystem) och förordning (EG) nr 515/97.

För utbyte av uppgifter om tullärenden med länder och organisationer utanför EU har Sverige ratificerat den internationella konventionen om ömsesidigt administrativt bistånd för att förhindra, utreda och beivra tullbrott (Nairobikonventionen) och ett antal bilaterala avtal med andra länder i och utanför Europa.

RESTREINT UE

Den svenska tullens möjligheter att utbyta uppgifter med andra länder eller internationella organisationer motsvarar i det närmaste den svenska polisens.

Den svenska tullen har ett datoriserat system för underrättelseändamål. Systemet är främst avsett för internt bruk, men används även för att söka efter och verifiera uppgifter om personer eller föremål efter framställningar från utlandet. Uppgifter från systemet om kriminell verksamhet kan också på eget initiativ sändas till berörda länder. Uppgifter sänds ofta genom utlandsstationerade svenska tullsambandsmän eller per fax eller dylikt. Den svenska tullens underrättelse och analysavdelning är uppdelad i en central enhet och fem regionala enheter med ett gemensamt datoriserat diariesystem. De kan tack vare detta hålla sig à jour med vad som pågår inom landet och informera sig om vem som behandlar vad.

2.2 STRUKTURER

2.2.1 *Kanaler som utnyttjas för utbyte av uppgifter*

Europols nationella enhet av Rikskriminalens underrättelsetjänsts internationella sambandskontor och/eller Europolsambandsmän samt Info Ex-systemet.

Europols Info-Ex-system, Interpols nationella centralbyrå, Sirenekontoret eller sambandsmän.

Valet av kommunikationskanal beror på det aktuella ärendets karaktär och vilka uppgifter som skall utbytas. Europol används vanligtvis för utbyte av underrättelser om det rör sig om ett multilateralt ärende, Interpol om det rör sig om ett bilateralt ärende avseende ömsesidigt bistånd och Sirenekanalen om ärendet faller inom ramen för Schengensamarbetet. Sambandsmännen vid bl.a. Europol stöder och underlättar utbytet av uppgifter.

RESTREINT UE

Den svenska tullen utnyttjar främst tullens sambandsmän, t.ex. vid Europol, för utbyte av uppgifter och underrättelser. Vid kommunikation med OLAF och andra medlemsstater används tullens datoriserade informationssystem. Tullen fick nyligen möjlighet att kommunicera med tullförvaltningar över hela världen och med Världstullorganisationen genom SCENT-systemet, men fax är fortfarande det instrument som oftast används för utbyte av uppgifter.

3. INTERN ORGANISATION FÖR UTBYTE AV UPPGIFTER

Polisen, tullen och kustbevakningen har behörighet inom Europols behörighetsområden. Dessa myndigheter är emellertid oberoende civila myndigheter som samarbetar inom vissa brottsbekämpningsområden.

3.1 POLISEN

Sverige har en nationell polismyndighet som är behörig inom Europols behörighetsområden. Polismyndigheten omfattar Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium samt 21 polismyndigheter på regional (läns-) nivå.

Rikspolisstyrelsen är den centrala förvaltnings- och tillsynsmyndigheten för polisen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen ansvarar även för utvecklingen av nya arbetsmetoder, tekniskt stöd, IT, utbildning, budgetfrågor osv. som rör polisen.

Den nationella säkerhetspolisen (Säpo) och Rikskriminalpolisen är de enda två avdelningarna inom Rikspolisstyrelsen som har operativa uppgifter.

RESTREINT UE

Säpo ansvarar för skyddet av känsliga objekt, kontraspionage, anti-terroristverksamhet och författningsskyddet. I kampen mot hot mot den nationella säkerheten har de vanliga polisenheterna ofta hand om utredningar och operativt fältarbete medan Säpo tillhandahåller underrättelser, resurser och metodisk kunskande.

Rikskriminalpolisen ger utrednings- och kriminalunderrättelsestöd i ärenden med nationella och internationella förgreningar. NCIS inom Rikskriminalpolisen ansvarar för insamling och spridning av information på nationell nivå och i stor utsträckning på internationell nivå.

Statens kriminaltekniska laboratorium utför laboratorieanalyser av prover och spår som härrör från olika typer av brott. Laboratoriet har experter inom de flesta vetenskapliga discipliner och använder avancerad teknologi för att finna och bevara spår och upprätta kopplingar mellan människor, platser och föremål.

De 21 regionala polismyndigheterna verkar inom geografiska områden motsvarande de 21 länen. Polismyndigheterna ansvarar även för polisarbetet på lokal nivå, till exempel åtgärder som svar på nödsamtal, upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, brottsutredningar och brottsförebyggande.

3.2 TULLEN

En av tullens uppgifter är att se till att varor som narkotika, vapen, alkohol osv. inte olagligt förs in eller förs ut ur Sverige.

Kampen mot narkotikasmuggling, smuggling i stor skala av alkohol och tobaksprodukter samt ekonomisk brottslighet är insatsområden som har givits hög prioritet.

RESTREINT UE

Tullverket är uppdelad i sex tullregioner, med 48 tullkontor under tullens huvudkontor. Huvudkontoret har det övergripande ansvaret för operationer, strategisk förvaltning, fastställande av normer och policy. De sex regionerna har huvudsakligen operativa uppgifter på området tullklarering vid import och export samt gränskontroll.

Tullen utnyttjar underrättelser och analyser som en viktigt stöd i brottsbekämpningen. Information samlas in från persontrafik liksom från flödet av gods.

Tullens lägescentral har nationell täckning. Här mottas, bedöms och sprids underrättelser till lämpliga enheter. Analysenheten vid tullens huvudkontor är den nationella kontaktpunkten för utbyte av underrättelser nationellt och internationellt. Kustbevakningen har en sambandsman vid denna enhet och en av tulltjänstemännen vid denna enhet fungerar som sambandsman för Rikskriminalpolisen. Dessa tjänstemän är väl insatta i aktuella situationer och utgör ett stöd för bättre utbyte av uppgifter mellan myndigheterna.

Tullen genomför också oberoende utredningar om smuggling i allmänhet, narkotikasmuggling och ekonomisk brottslighet. Fall av narkotikasmuggling kan utredas gemensamt med polisen.

3.3 KUSTBEVAKNINGEN

Kustbevakningen har det övergripande ansvaret för kontrollen av de yttre sjögränserna. Den genomför övervakning och kontroller på ett antal områden som gränskontroll till sjöss och fiskeskydd, övervakning av miljön och sjöfartsverksamheten, övervakning av sjösäkerheten och även tullkontroller till sjöss.

Som en av de tre svenska myndigheter som ansvarar för gränskontrollen genomför kustbevakningen kontroller till sjöss av personer som seglar in i eller lämnar svenskt territorium. Kontroller till sjöss görs oftast av fritidsbåtar eller fiskefartyg, men även av handelsfartyg. Passagerarlistor och besättningslistor för handelsfartyg kontrolleras främst i Schengens informationssystem (SIS).

RESTREINT UE

Kustbevakningen är indelad i fyra områden. Analysarbete bedrivs på nationell nivå liksom insamling och spridning av uppgifter. Uppgifter och underrättelser utväxlas med polisens underrättelseavdelningar.

En tulltjänsteman och en tjänsteman från kustbevakningen är avdelade till Rikskriminalpolisen för att underlätta samarbetet och utbytet av uppgifter och underrättelser mellan polisen och de andra myndigheterna.

3.4 VAL AV KOMMUNIKATIONSKANAL

Beslut fattas från fall till fall när det gäller val av kommunikationskanal. Ett inkommande meddelande besvaras normalt via den kanal som det ursprungligen mottogs genom.

Europol används normalt om Europolkriteriet för utbyte av uppgifter uppfylls eller om fallet förväntas utvecklas i den riktningen. Sambandsmännen i Europol spelar en allt viktigare roll. De tjänar inte bara som förbindelse till Europols nationella enhet utan utnyttjar även direktkontakter med lokala polismyndigheter.

Interpol utnyttjas mestadels utanför Europeiska unionen eller i ärenden som rör bilateralt ömsesidigt bistånd.

Den allmänna strategin är att den kanal som används från början bör användas för hanteringen av kompletterande framställningar. En framställning om husrannsakan skall t.ex. överlämnas via Sirene om den inleddes genom en SIS-träff avseende en gripen person eller en stulen bil. Å andra sidan lämnas en framställning om en kontrollerad leverans genom Europol om det pågår en underrättelseoperation tillsammans med Europol och andra medlemsstater.

RESTREINT UE

Rikspolisstyrelsen utvecklar, underhåller och administrerar de datoriserade registren på polisens och andra brottsbekämpande, rättsliga och administrativa myndigheters vägnar. Rikspolisstyrelsen förvaltar även ett nationellt e-postsystem och polisens andra interna IT-tjänster. Tullen och kustbevakningen har sitt eget IT-stöd som inte är anslutet till polisens datasystem, bortsett från de undantag som nämns nedan. Den svenska tullen har för närvarande inte tillträde till andra myndigheters datoriserade informationssystem för underrättelser, och inte heller är den bemyndigad att registrera information i misstankeregistret, (Lag 1998:621). Den svenska tullen har även direkt tillgång till belastningsregistret, (Lag 1998:620).

Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning, som är ett råd eller en styrelse som har inrättats för samarbete och samordning avseende register som förs till stöd för de brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna, omfattar företrädare från alla dessa myndigheter.

Polisens datasystem har antingen brandväggar eller fysisk separering för att bevara integriteten hos uppgifterna i systemet. Autenticitetskontroller (åtkomstkort och personligt lösenord) möjliggör individuellt utformat tillträde till vissa register eller system, allt enligt vad som behövs för att kunna utföra ett visst arbete. Alla tillträden till automatiserade register eller system registreras och kan spåras till den individuella användaren. När det gäller dataskydd och datasäkerhet använder den svenska tullen samma metoder som polisen, t.ex. brandväggar, fristående PC:n, åtkomstkort etc.

Lokala polismyndigheter, skattemyndigheter, tullmyndigheter, allmänna åklagarmyndigheter, fängelsemyndigheter, Migrationsverket, domstolarna, länsstyrelserna och Vägverket har direkt tillgång till belastningsregistret och misstankeregistret. Denna tillgång begränsas av i vilken utsträckning de är bemyndigade att erhålla uppgifter från dessa register.

Polisens datasystem kan endast anslutas till externa system genom brandväggar i en konfiguration enligt särskilda bestämmelser. Samma säkerhetsarrangemang när det gäller tillgång, autenticitetskontroller och spårning som beskrivits ovan gäller för externa användare.

RESTREINT UE

Ett nytt datasystem (SHS/Distribution and Collection System), också känt som regeringens e-länk, har inrättats för säker kommunikation och detta system möjliggör detta mellan myndigheterna. De (lokala) polismyndigheterna och allmänna åklagarmyndigheten är redan anslutna och andra brottsbekämpande och rättsliga myndigheter kan ansluta sig så snart de önskar. Brandväggar, kryptering och en PKI-struktur (öppet nyckelsystem) garanterar en hög säkerhetsnivå.

Europols nationella enhet har tillgång till merparten av tullens datasystem.

4. EXTERNT UTBYTE AV UPPGIFTER

4.1 UTBYTE AV UPPGIFTER

När det gäller underrättelser är Finland, Danmark men även Tyskland och Nederländerna viktiga partner för Sverige inom Europeiska unionen. Norge, Polen och de baltiska länderna är de viktigaste utanför Europeiska unionen. Insamlingen och utbyte av underrättelser med partner utomlands är kopplat till pågående utredningar eller kriminalunderrättelseoperationer som svar från brottsbekämpande myndigheter på olika typer av brott som får konsekvenser för Sverige.

Sverige har en uppdaterad lagstiftning som ger stora möjligheter att tillhandahålla uppgifter och underrättelser till andra länder och internationella organisationer som Europol. Lagstiftningen i sig utgör inga problem, enligt uppgifter Sverige förfogar över, när det gäller internationellt utbyte av uppgifter och underrättelser.

Vissa nationella dataskyddsbestämmelser begränsar emellertid möjligheterna för NCIS:s internationella sambandskontor att köra olika datoriserade "workflow" system (arbetsflödesystem) på samma databas. I viss utsträckning utgör detta ett hinder för en verkligt effektiv samordning av internationellt samarbete. NCIS undersöker för närvarande den rättsliga och praktiska grunden för att kunna utveckla ett mer effektivt datoriserat arbetsflödesystem.

RESTREINT UE

Först och främst bör det nämnas att erfarenheterna från användningen av Info Ex-systemet och Europol-sambandsmän i kommunikationen med Europol och andra medlemsstater har varit mycket positiva både vad gäller responstid och kvaliteten när det gäller de uppgifter och de underrättelser som lämnats.

I praktiken kan de svenska myndigheterna möta många hinder när det gäller möjligheterna att samla in vissa typer av uppgifter och underrättelser på nationell nivå i medlemsstaterna och när det gäller utbytet av dessa internationellt. Problemet är delvis att polisen i vissa medlemsstater har rätt att besluta om hur uppgifterna skall behandlas och spridas. I andra medlemsstater krävs det ett beslut av en allmän åklagare eller till och med ett domstolsbeslut för att erhålla samma typ av uppgifter. Ett annat bekymmer är att lokala brottsbekämpande myndigheter, istället för att utnyttja överenskomna kanaler för internationellt samarbete, tar direktkontakt med utländska partner, och på så sätt kringgår inrättade nationella kontaktpunkter eller sambandsmän.

En allmän slutsats är att

- det under utredningsskedet för det mesta är möjligt att erhålla de uppgifter eller de underrättelser som krävs, men alltför ofta tar det alltför lång tid att förmedla dem till det anmodande brottsbekämpande organet i en annan medlemsstat,
- man under förundersöknings- eller underrättelseskedet har problem med både att erhålla uppgifter och underrättelser och att förmedla dem i vederbörlig tid,
- konkurrerande nationella utredningar i två eller flera länder (formella eller informella gemensamma operationer) tycks innebära att uppgifter och underrättelse erhålls mer effektivt på nationell nivå och att de förmedlas inom ramen för den gemensamma operationen. Om en underrättelseoperation eller en brottsundersökning pågår i den ansökande staten men inte i den anmodade staten, medför ofta rättsliga framställningar eller andra rättsliga krav onödiga förseningar eller kan till och med omöjliggöra tillhandahållandet av uppgifter eller underrättelser.

RESTREINT UE

Det underliggande problemet tycks vara att

- rättsliga och praktiska hinder på nationell nivå ibland gör det besvärligt till och med omöjligt att tillhandahålla uppgifter och underrättelser i tid till brottsbekämpande organ in andra medlemsstater,
- nationella regler, villkor och strukturer för insamling av uppgifter och underrättelser och utbyte av dessa internationellt, varierar,
- det finns mycket få regler, och än färre skyldigheter, på EU-nivå, om överföring av uppgifter och underrättelser mellan brottsbekämpande organ i medlemsstaterna.

Det är ett faktum att snabb tillgång till uppgifter och underrättelser är av avgörande betydelse för att polisen skall kunna upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet, både på nationell och internationell nivå. Denna utvärdering leder till slutsatsen att dessa onödiga hinder för insamling av uppgifter och underrättelser på nationell nivå, och överförandet av dem på internationell nivå, måste avlägsnas för att man effektivt skall kunna upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet inom ett område inom vilket brottslingar kan röra sig fritt. Önskan om en effektiv polisverksamhet måste emellertid vägas mot risken att det strider mot grundläggande rättigheter och friheter, till exempel rättigheten till respekt för privatlivet.

Tullen rapporterar i allmänhet inte om några problem när det gäller utbyte av uppgifter vid rätt tillfälle. Det finns naturligtvis rapporterade fall där insamlandet har tagit lång tid, men användandet av bilaterala överenskommelser om ömsesidigt bistånd i tullärenden (som t.ex. rör uppgifter om misstänkta personer, husrannsakan och beslag) innebär att de uppgifter som behövs generellt tillhandahålls inom rimlig tid.

RESTREINT UE

4.2 ÄGANDERÄTTEN TILL UPPGIFTERNA

Vad beträffar frågan om äganderätten till uppgifterna meddelas i artikel 3 i Lagen om internationellt polissamarbete (2000:343) att om en svensk myndighet har fått upplysningar eller bevismaterial från en annan stat för att användas i underrättelseverksamhet om brott eller vid utredning av brott och gäller på grund av en överenskommelse¹ med den andra staten villkor som begränsar möjligheten att utnyttja materialet (t.ex. upplysningar eller bevismaterial), skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i svensk lag eller annan författning. Detsamma gäller fördrag med internationella organisationer. Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (2000:562) innehåller en bestämmelse med samma verkan som den kommande lagen om gemensamma utredningsgrupper. Motsvarande bestämmelser finns för Tullverket.

Detta betyder att svenska myndigheter måste uppfylla villkoren om användning av uppgifter som de erhållit från ett annat land eller en internationell organisation där de fastställda villkoren grundar sig på ett fördrag som Sverige och det andra landet eller den internationella organisationen är parter i. Uppstår det behov av att använda materialet för andra ändamål kan svenska myndigheter anhålla om tillstånd att använda det för ytterligare syften. I allmänhet inför Sverige inga restriktioner mot användning av uppgifter eller underrättelser som lämnats till ett annat land.

Svaren på frågeformuläret angav att ensidigt utfärdade villkor som begränsar användningen av lämnade uppgifter inte är rättsligt bindande för svenska myndigheter. Detta kunde utgöra ett problem för utbytet av uppgifter och underrättelser mellan svenska myndigheter och brottsbekämpande organ i övriga medlemsstater om utbytet äger rum utanför tillämpningsområdet för Europol- eller Schengenkonventionerna eller de gemensamma utredningsgrupperna. Under besöket bestreds emellertid detta påstående av departementet som senare har förklarat att detta inte återspeglar den verkliga rättsliga situationen. I vilket fall som helst har inte några praktiska problem rapporterats till Rikspolisstyrelsen på grund av detta.

¹ Europol- och Schengenkonventionen och rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper är exempel på sådana överenskommelser.

RESTREINT UE

5. UTBYTE AV UPPGIFTER MELLAN MEDLEMSSTATERNA OCH EUROPOL

5.1 DEFINITION AV UPPGIFTER OCH UNDERRÄTTELSE

Strukturerade underrättelser registreras i KUR. När en lokal polismyndighet anser att uppgifter eller underrättelser har ett nationellt eller internationellt intresse sänds en kopia av underrättelserapporten till den nationella enheten. Den nationella enheten förmedlar informationen till den behöriga enheten inom Nationella kriminalunderrättelsetjänsten (NCIS) som avgör huruvida informationen skall sändas till Europol, för närvarande genom Info-Ex-systemet. I avvaktan på att ett projekt för att förändra KUR som en källa för att avgöra vilka typer av uppgifter som bör sändas till Europol sköts denna process manuellt för närvarande. Den inledande utvärderingen måste dock fortfarande genomföras på lokal nivå, med eller utan stöd av ett förändrat KUR.

I artikel 3 i polisdatalagen (1998:622) definieras underrättelseverksamhet som *"polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken"*.

Vidare definieras kriminalunderrättelseverksamhet i samma artikel som *"annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen"*.

I tredje stycket i samma artikel fastställs att särskild undersökning är *"en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott"*.

I en officiell rapport från Rikspolisstyrelsen (1994:5) med beteckningen "Kriminalunderrättelser, grunder, tillämpning och definitioner" definieras underrättelser som *"uppgifter som har samlats in, bearbetats och analyserats i syfte att fastställa en grund för ett beslut att vidta åtgärder"*. Med andra ord skall underrättelser förstås som produkten av insamlingen, bearbetningen och analysen av uppgifterna för att fastställa en grund för ett beslut att vidta åtgärder.

RESTREINT UE

§ 2 i lagen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (2001:85) innehåller följande definitioner, bland andra:

underrättelseverksamhet: verksamhet inom Tullverket som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

särskild undersökning: en undersökning i underrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

Rikspolisstyrelsen är i färd med att utveckla en modell för olika känslighetsnivåer som skall användas av polismyndigheterna, även om det inte ännu föreligger något officiellt beslut.

I princip finns det inga begränsningar när det gäller klassificeringskriterierna när uppgifter eller underrättelser överlämnas till Europol. Uppgifter som erhålls från Europol med begränsad spridning enligt Europol I eller högre klassificeras i Sverige som "hemliga" enligt sekretesslagen. Handläggningskoder används när uppgifter överförs till Europol eller en annan medlemsstat via Info-Ex-systemet.

När det gäller kategorierna "väsentliga nationella säkerhetsintressen ... skadas" och "statens säkerhet" för vilka det får finnas ett undantag från skyldigheten att överlämna underrättelser är det Säkerhetspolisens ansvar att besluta huruvida sådan uppgifter skall överlämnas till Europol. I sådana fall är den nationella enheten inte mottagare av denna typ av uppgifter.

Den nationella enheten erhåller sällan uppgifter som faller inom kategorin "resultatet av en pågående utredning eller en persons säkerhet skulle äventyras". Denna typ överlämnas normalt inte till den nationella enheten av den lokala polismyndigheten. Den nationella enheten är följaktligen ytterst sällan tvungen att fatta beslut om huruvida sådana uppgifter skall överföras till Europol. Är detta fallet övervägs ärendet "på ett sätt som är till förmån för Europol".

RESTREINT UE

Den tidpunkt när uppgifterna överförs till Europol varierar beroende på den aktuella utredningen. Det finns dock inga rättsliga hinder, särskilda förhållanden eller fastställda regler i detta avseende. Endast en kontinuerlig och professionell utvärdering avgör när uppgifter skall överföras till Europol.

5.2 EUROPOLS NATIONELLA ENHET

Den nationella enheten utgör en del av NCIS. NCIS samordnar på ett integrerat sätt alla meddelanden via Europol, Interpol, Schengen/Sirene, PTN (det nordiska polis- och tullsamarbetet), aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet och andra typer av bilateralt samarbete. Den omfattar en personal på totalt 65 personer, både poliser och administrativ personal, som delvis sköter Europolfrågor. Två polistjänstemän har särskilt avdelats för sambandsfrågor med Europol.

Personal vid det internationella sambandskontoret har tillträde till de datafiler de behöver beroende på vilka uppgifter de har. Europolnätets klienter finns installerade vid NCIS, vid kontoret för tullens sambandsman som är utstationerad vid Rikskriminalpolisen och vid Säkerhetspolisen (terrorism). På så vis har såväl Säkerhetspolisen som tullen tillträde till utbytet av uppgifter mellan den nationella enheten och Europol.

På nationell nivå har ständigt man uppmuntrat till internationellt samarbete inom ramen för Europol vid seminarier, ordinarie möten och konferenser. Målgrupperna varierar från vanliga utredare, chefer för lokala underrättelseenheter avseende brott och polischefer till ledamöter (politiker) i lokala polisenämnder. Marknadsföringen av Europols tjänster på nationell nivå anses väldigt viktig och olika möjligheter har ständigt utforskats för att göra mer i detta avseende.

Den nationella enheten kan vända sig direkt till lokala polismyndigheter, domstolar eller åklagarmyndigheter. Personalen vid den nationella enheten har tillträde till de flesta nationella register, inklusive KUR, och kan också lämna eller begära ytterligare uppgifter, underrättelser eller bistånd i polisiära ärenden. Europols nationella enhet har även tillträde till vissa tullregister.

RESTREINT UE

Sambandsmän från tullen och kustbevakningen är utstationerade vid Rikskriminalpolisen. Det finns däremot inga sambandsmän från polisen utstationerade vid tullen eller kustbevakningen.

5.3 ANVÄNDNING AV UPPGIFTER OCH EUROPOLS ANALYSKAPACITET

Sverige kommer troligen inte att bidra till ett arbetsregister för analysändamål som landet inte har några operativa intressen i, vilket också är en form av resursförvaltning. Om det inte finns några resurser tilldelade för att samla in uppgifter som direkt motsvarar det operativa intresset kommer det inte att finnas något att sända över till ett arbetsregister för analysändamål. Det är nödvändigt att vara aktivt inblandad i ett arbetsregister för analysändamål för att verkligen kunna veta vilka uppgifter som är av intresse för registret. Om de analytiska resultaten av ett arbetsregister för analysändamål emellertid innehåller uppgifter som rör Sverige, även om detta från början inte förväntades, skulle Sverige självfallet vara intresserat av få tillträde till uppgifterna.

Sverige deltar i de flesta arbetsregister för analysändamål och har tagit initiativ till några av dem. Sverige betraktar dock inte alla arbetsregister för analysändamål som nödvändiga för sina brottsbekämpande organ. Skälet är att vissa arbetsregister för analysändamål riktar in sig på vissa typer av brottslighet som inte alls berör Sverige eller endast i mindre omfattning, eller så har de en geografisk inriktning som inte omfattar Sverige.

5.4 UPPFATTNING OM VÄRDET AV EUROPOL

Sverige har länge intagit ståndpunkten att Europol har en viktig roll att spela i arbetet med att bekämpa den grova gränsöverskridande brottslighet som Europeiska unionen berörs av. Sverige har alltid uppskattat Europol och kommer att delta aktivt i dess framtida utveckling.

Sverige har vid ett flertal tillfällen noterat mervärdet av Europols tjänster. I de fall där uppgifter samlas in och analyseras i arbetsregister för analysändamål eller i operativa projekt i medlemsstaterna med bistånd av Europol är det självklart att den vanliga gränsöverskridande strategin är väldigt effektiv och ger en ny dimension åt kampen mot brottsligheten. Man kan finna exempel på olika områden för organiserad brottslighet, t.ex. olaglig narkotikahandel, olaglig invandring, barnpornografi på Internet, osv.

RESTREINT UE

Kvaliteten på de uppgifter som verkligen är föremål för utbyte med Europol stiger stadigt allteftersom tiden går. Följaktligen har användningen av Europolkanalen blivit effektivare. Kvalitet när det gäller utbytet är emellertid inte endast en fråga om kvaliteten på informationen som sådan utan en fråga om att välja den rätta kanalen beroende på vilka uppgifter eller vilka åtgärder som efterfrågas. Att förbättra kvaliteten på uppgifterna och att välja den bästa kanalen för olika ändamål är också en ständigt pågående inlärningsprocess som kommer att leda till ytterligare förbättringar av kvaliteten.

Inom PTN-samarbetet har de nordiska länderna gemensamma sambandsmän utplacerade i flera länder i Europa och i tredje länder. Sverige är medlem i Östersjösamarbetet i vilket Europol deltar i vissa möten och aktioner.

All personal vid Rikskriminalpolisen inklusive Europol's nationella enhet har fått utbildning i underrättelseverksamhet och internationellt polissamarbete vid "kriminalunderrättelseskolan". Utbildningen ges av Rikskriminalpolisen och Polishögskolan och är tillgänglig också för de lokala polismyndigheterna.

Alla svenska polismyndigheter och tullmyndigheter har erbjudits möjlighet att delta i informationsseminarier vid Europol som anordnats tillsammans med Förenade kungariket, Irland och Finland. Totalt 23 poliser och 9 tulltjänstemän, till största delen chefer för lokala underrättelseenheter avseende brott, har deltagit i seminarierna.

RESTREINT UE

6. EXPERTGRUPPERNAS UTVÄRDERING

6.1 INLEDNING

Sverige deltar i högsta grad i utbytet av uppgifter på internationell nivå. Det är uppenbart att Sverige har fortsatt att utveckla de verktyg på lagstiftningsområdet och de tekniska verktyg som behövs för de olika berörda organen och landets europeiska partner för att fullfölja skyldigheten att förstärka samarbetet mellan olika aktörer med ansvar för kampen mot brottsligheten. Sverige har fortsättningsvis dragit nytta av den långa erfarenhet av internationellt samarbete som landet har vunnit genom det nordiska polissamarbetet. Sedan 1982 har de nordiska länderna gemensamt haft ett system för samarbete som grundar sig på avtal med polischeferna i de olika länderna. Dessa avtal bygger i allmänhet på direkta kontakter mellan polisen och rättsliga myndigheter, utan direkt inblandning från de centrala myndigheterna. Denna mycket direkta form av samarbete som har visat vad den går för, är dock en strategi som antagligen inte kan upprepas för ett samarbete mellan 25 stater i en kamp mot en allt mer globaliserad brottslighet.

Den nordiska modellen visar emellertid att Sverige har en flexibel och direkt inställning till internationellt utbyte av information, vilket med säkerhet är till nytta vid utbyte av underrättelser. Sverige har också klart visat sin vilja delta i högre grad i samarbetet med Europol, vilket bevisas av landets deltagande i flera system för arbetsregister för analysändamål och även av ökningen i antalet framställningar till den europeiska polisbyrån.

Vissa aspekter i den interna organisationen av brottsbekämpande myndigheter, bristen på en samordnad politik vad gäller utbyte av information och bristen på en genomgripande studie av de olika befintliga kanalerna för informationsutbyte, deras roll och användningen av dem verkar dock hindra Sverige från att använda de befintliga verktygen så effektivt som vore möjligt. Kommentarererna nedan försöker lyfta fram de huvudsakliga punkter som kan göra det möjligt för Sverige att ytterligare förbättra sin effektivitet på detta område.

RESTREINT UE

6.2 ALLMÄNNA KOMMENTARER OCH STRUKTURER

6.2.1 En insats har gjorts för att slå ihop register som tidigare fördes på lokal eller regional nivå till nationella register. Detta har i allmänhet ökat effektiviteten i utbytet.

6.2.2 Justitiedepartementet har insett att det föreligger en brist när det gäller att integrera det internationella polissamarbetet, bland annat utbytet av information, med det nationella polisarbetet. Departementet har därför anordnat ett informellt möte om frågan om det internationella utbytet och utarbetat en plan i denna fråga som ledning för sitt framtida arbete och sina framtida prioriteringar på detta område. Sverige har uttryckt en önskan om att bli ännu aktivare på detta område i framtiden och att arrangera flera möten med de berörda myndigheterna. Den rättsliga grunden i Sverige verkar ha den nödvändiga flexibiliteten för ett effektivt utbyte av information. Det stod klart under besöket att det internationella utbytet av information mestadels fungerar bra på polisnivå, men att det verkar vara svårare eller t.o.m. omöjligt i vissa frågor. Så är fallet när andra medlemsstater gör framställningar om rättslig hjälp för utlämning av tämligen enkla uppgifter som snabbt behövs i en pågående utredning eller underrättelseoperation.

6.2.3 Under besöket vid Justitiedepartementet blev det klart att det inte finns någon centralt definierad politik för utbyte av information och att samordningen var svag eller obefintlig mellan de olika myndigheter som var ansvariga för dessa ärenden inom polisen, tullen och kustbevakningen. För utvärderingsgruppen verkar det som om denna brist på gemensamt fastställda mål ledde till att departementen inte kunde kontrollera utvecklingen – om sådan finns – inom informationsflödena. En del av de svårigheter som Sverige har i detta avseende verkar böttna i det faktum att departementen traditionellt är mycket små (medan de nationella myndigheterna är personalmässigt mycket stora) och att tre olika departement är inblandade (justitie-, försvars- och finansdepartementet).

RESTREINT UE

6.2.4 Polisen har upprättat en lämplig modell inom NCIS där alla de olika kanaler som används för utbyte av information inte bara befinner sig i samma avdelning utan på samma arbetsplats, med kontoren intill varandra. Men det verkar inte finnas någon strategi, föreskrifter eller instruktioner för hur information skall lämnas till NCIS från regionerna och de lokala distrikten. Under besöket blev det till exempel uppenbart att länskriminalpolisen i Stockholm inte kände till det flöde av uppgifter som går mellan Europol via NCIS och lokala polisdistrikt. Uppgifter kan således överföras till Europol via NCIS utan att underrättelsetjänsten i det regionala distriktet informeras, trots att det är underrättelsetjänsten i det regionala distriktet som skall analysera uppgifterna.

6.2.5 Internt är Tullverket välorganiserat: för det första har det ett nationellt informationssystem och ett system med beteckningen SPADI som gör det möjligt att ha tillgång till en hel rad tekniska register, bland andra ett register över misstänkta personer och ett kriminalregister, samt AFIS-systemet (Anti-Fraud Information System). Att dela information med polisväsendet för dock med sig problem. Tullens huvudkontor samordnar nyttig information som samlats in på regional nivå. Det deltar också regelbundet i möten med polischefer och ledningen för kustbevakningen. Vissa av svårigheterna i samarbetet med polisen beror antagligen på bristen på en gemensam politik mellan de olika regionala polisdistrikten.

6.2.6 Kustbevakningen har varit skild från Tullverket sedan 1988 och verkar nu som ett självständigt organ. Ett cirkulär antogs nyligen som gör det möjligt för tull och polisen att få tillträde till information som kustbevakningen samlat in. Det bör noteras att kustbevakningen upprättar sin egen databas som polisen och tull inte kan konsultera utan en skriftlig begäran i förväg. Undantag är sjöpolisen i Stockholm. En process för att möjliggöra för andra delar av polisen och tull att få tillträde till information har inletts.

RESTREINT UE

6.2.7 Mer generellt lade utvärderingsgruppen i samtliga institutioner som studerades märke till en utbredd brist på insikt om vilka kvantiteter det rör sig om och vilken kvalitet den utbytta informationen har, både när det gäller internationellt utbyte i allmänhet och med Europol i synnerhet. Införandet av jämförbara statistiska kontrollsystem kunde vara nyttig på nationell nivå för de berörda departementen till exempel som ett förvaltningsverktyg för att bedöma resursbehov. Slutligen noterade utvärderingsgruppen att den svenska underrättelsemodellen, inklusive KUR-systemet, ännu inte var helt färdigställd och operativ. Detta var redan en prioritet som Sverige tog upp i den andra utvärderingsrundan.

6.2.8 Sverige verkar också behöva ett tydligt utbildningsprojekt, särskilt med koppling till underrättelsestyrd brottsbekämpning och strategisk analys, organisation, förvaltning och dokumenthantering. Ett sådant projekt bör också erbjudas åklagare vad gäller det mervärde som följer av att använda Europol och att samarbeta när det gäller externa förfrågningar om information. Mot bakgrund av de luckor som konstaterats på flera organisationsområden, verkar det finnas orsak till att gå längre än en ren analys av utbildningsbehoven och göra en översyn av hela utbildningssystemet.

6.2.9 Slutligen är det svårt för utvärderarna att godta att tullen och kustbevakningen, som ju är brottsbekämpande myndigheter med egen behörighet när det gäller brottsbekämpning, bara har begränsad men direkt åtkomst till polisregister och vice versa. Verkligheten är den att brottsligheten inte gör någon åtskillnad mellan olika myndigheters olika typer av behörighet. Organiserad brottslighet av i dag kan en dag ägna sig åt mord (polisens behörighet), följande dag bedrägerier som rör gemenskapens finansiella intressen (tullens behörighet) och följande dag människosmuggling (kustbevakningens behörighet). Därför anser experterna att regeringen bör se till att berörda myndigheter får tillgång till lämpliga register och använda modern teknik. Befogade farhågor beträffande dataskydd bör i stället beaktas genom förfaranden för godkännande och tillträde samt strikta nivåer för sekretess, i kombination med effektiv intern och extern kontroll, i förväg och i efterhand.

RESTREINT UE

Utvärderingsgruppen fick under sitt besök veta att den svenska regeringen nyligen hade tillsatt en statlig utredning för att utvärdera följderna av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. Inom ramen för den analysen kommer också samarbetet och informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna att ses över. Slutrapporten skall komma den 1 juni 2004.

6.3 INTERN ORGANISERING AV UTBYTET AV INFORMATION

6.3.1 Departementet känner till bristen på information inom polisen när det gäller Europols verksamhet och har gett en förvaltningskommitté i uppdrag att utarbeta en plan för att följa upp frågor som rör integrationen av internationellt polissamarbete, inklusive utbyte av information, i det nationella polisarbetet. I planen finns – bland annat – angivet att det skall inrättas en kommitté knuten till Rikspolisstyrelsen som skall utvärdera detta och andra därmed sammanhängande frågor.

När det gäller samordningen mellan institutionerna noterade utvärderingsgruppen en brist på samarbete samt en otillräcklig och otydlig övervakning. Även om detta möjligen inte ligger i linje med svensk tradition vad gäller hanteringen av självständiga myndigheter visar bristen på övervakning av de specialiserade myndigheterna hur angeläget det är att inrätta en makroförvaltning och kontrollera strukturerna så att arbetet blir effektivare.

Departementet upplever dock att Europols misslyckande med att upprätta EIS inte har uppmuntrat medlemsstaterna att känna att de har skyldigheter gentemot den europeiska polisbyrån. Departementet inser också att det inte klarar av att i detalj bedöma den kvantitativa och kvalitativa produktionen av den information som utbyts på internationell nivå. Det är tydligt att det är högst angeläget att informationsflödena mellan nationella, regionala och lokala myndigheter granskas.

Det kunde vara till fördel för både NCIS och länskriminalpolisen i Stockholm, om detta bara vore möjligt, att förena det arbete som utförs i dessa två avdelningar när det gäller utbyte av information på ett sådant sätt att personal från polisen kunde arbeta i NCIS lokaler tillsammans med kollegerna från NCIS.

RESTREINT UE

Sverige fick en förfrågan om sina framsteg vad gäller snabbhet och kvalitet i hanteringen av uppgifterna i de olika kanalerna. Det framfördes att det inte finns något instrument för att kontrollera snabbhet och kvalitet i utbytet av information i de olika kanalerna.

6.3.2 Polismyndigheterna arbetar för närvarande med ett nytt IT-projekt som bör underlätta utbytet av information från Sverige till Europol och arbetar också med en handbok för att rationalisera utbytet och att främja vanan att översända informationen till Europol och/eller till andra medlemsstater. Detta arbete bör göra det möjligt för Sverige att lättare koppla upp sig till Europols EIS-system när detta väl är upprättat. Utvärderingsgruppen noterade också att KUR-systemet ännu inte var färdigställt och att nationella IT-verktyg fortfarande måste anpassas.

Allmänt taget verkade det finnas många kommunikationssvårigheter mellan de ansvariga för NCIS, länskriminalpolisen i Stockholm och de lokala polisdistrikten. Detta förhållande har huvudsakligen sin grund i att Stockholmspolisen inte verkar ha några arrangemang för systematisk samordning med de lokala polismyndigheterna.

6.3.3 Under utvärderingen noterades det också att omorganiseringen av underrättelsetjänsten i de 21 polisregionerna inte hade genomförts och att särskilt den rekommendation som kom fram under den andra utvärderingsomgången, nämligen att det bör finnas ett mer aktivt samarbete mellan avdelningarna, inte heller hade lett till något resultat.

6.3.4 Det särskilda organet med ansvar för bekämpande av ekonomisk brottslighet, finansunderrättelseenheten, ingår i NCIS och innebär inte några problem när det gäller utbyte av information. Ekobrottsmyndigheten, som sorterar under Riksåklagaren, har tillgång till KUR-systemet och samarbetar med polisen när så behövs.

6.3.5 När det gäller bilateralt privat respektive offentligt utbyte av information har polisen inte några organiserade förbindelser, men tullen har ett väl utvecklat utbyte i frågor av gemensamt intresse på grundval av samförståndsavtal (dessa finna i två versioner som är anpassade till den särskilda situationen).

RESTREINT UE

6.3.6 Kustbevakningen har direkt tillgång till Schengens informationssystem, men för alla övriga nationella register kan kustbevakningen endast få tillgång till databaser efter särskild begäran. Detta system fungerar någorlunda tillfredsställande, men cheferna för kustbevakningen ställer sig frågande till huruvida det går att fortsätta med detta tillvägagångssätt mot bakgrund av det allt ökade internationella utbytet. Eftersom kustbevakningen inte har någon egen underrättelsetjänst fungerar en tjänsteman i varje administrativt område som kontaktpunkt och gränssnitt mellan polisen och tullen. Kustbevakningen skulle väldigt gärna ha tillgång till de olika databaser som finns, särskilt till kriminalregister. Den skulle även gärna se att en nationell, eller t.o.m. europeisk, databas skapades för att underlätta sjöbevakningen, inbegripet en databas över besättningsmedlemmar. Europol skulle t.ex. kunna använda denna databas för att utvärdera hotet i denna verksamhetssektor, bl.a. när det gäller misstänkta ändringar av besättningen.

Det framgår att tullen och kustbevakningen har sitt eget IT-stöd som inte är kopplat till polisens datasystem. Såsom tidigare angivits kan ett av skälen till detta vara att tre olika departement (justitie-, finans- och försvarsdepartement) ansvarar för de tre brottsbekämpande myndigheterna. De uppenbara nackdelarna med detta system – ett system som inte är ovanligt i Europa – visade sig även vid utvärderingen där det framgick att det fanns en brist på politiska riktlinjer, t.o.m. avsaknad av en nationell strategi, för hur man skall hantera den synnerligen viktiga frågan om utbyte av information när det gäller brottsbekämpning. Utvärderingsgruppen fick uppfattningen att ministeriernas knappa resurser inte hade slagits ihop och att de olika myndigheterna därför saknade den politiska genomslagskraft som är nödvändig för att utbytet – särskilt det internationella utbytet av information – skall ges tillräckligt hög politisk prioritet för att de komplicerade frågorna skall kunna hanteras med tillräckligt stor beslutsamhet.

6.4 EXTERNT UTBYTE AV INFORMATION

6.4.1 I multilaterala ärenden utnyttjas Europol tydligen i högre grad, medan Interpol föredras i bilaterala ärenden. Att byta informationskanal medan samma data behandlas är ett beslut som grundar sig på erfarenhet och som Europols sambandsman huvudsakligen ansvarar för.

RESTREINT UE

6.4.2 Europols sambandsman kan för snabbhetens och effektivitetens skull ta direkt kontakt med nationella, lokala myndigheter. De svenska myndigheterna anser att sambandsmannens roll inte bör begränsas till att endast utgöra en "brevlåda". Sambandsmannen är dock fortfarande skyldig att till den nationella enheten vidarebefordra all information som lämnats på detta sätt. Trots denna vilja till effektivitet fanns det inte några upplysningar om hur lång tid det tar att besvara ställda frågor eller vidarebefordra information.

Sverige har inte fastställt standarder för kvaliteten på informationen. Detta anses vara en god idé, men fastställande av kvalitetsstandarder måste övervägas med tanke på att information i form av kalla fakta som straffdomar osv. inte behöver någon ytterligare utvärdering och att underrättelseverksamhet faktiskt är en produkt av utvärdering och analys. Följaktligen skulle ett fastställande av kvalitetsstandarder kunna försena utbytet av information utan att tillföra något tydligt mervärde.

Sverige tillstyrker inte harmonisering i form av standardiserat val av informationskanal och föredrar att tillhandahålla sina tjänster genom ett anpassningsbart och praktiskt system som ger större flexibilitet. Även om utvärderingsgruppen inser att detta kan vara ett välgrundat val av tillvägagångssätt anser den dock att det i det långa loppet kan leda till snedvridningar och slumpmässiga ad hoc-lösningar snarare än till ett enhetligt och övergripande tillvägagångssätt.

6.4.3 Inom tullen är länsavdelningarna bemyndigade att ta direkt kontakt med sambandsmannen på Europol. Det åligger då sambandsmannen att på eget ansvar besluta om tullens huvudkontor skall informeras eller inte. Om regionerna å andra sidan anser att ett ärende bör gå genom tullens centrala huvudkontor skall huvudkontoret undersöka vilken internationell kanal som är lämpligast att använda för att sprida informationen. I allmänhet prioriterar tullen bilaterala förbindelser på grund av sin långa erfarenhet av internationellt samarbete. I detta syfte använder sig tullen av CIS, Spadi – ett register som gör det möjligt att få tillgång till 23 olika filer, t.ex. kriminalregister – och AFIS/TIS. Detta system används huvudsakligen som ett stödverktyg, men även för utbyte. Om många länder är inblandade i ett ärende brukar hänvändelse till Europol i allmänhet ske mer systematiskt, särskilt när så är möjligt genom användning av arbetsregister för analysändamål.

RESTREINT UE

Tullen har även betonat utvecklingen av utbytet av information genom WCO och det nya systemet för datorisering av transiteringar som tullen utnyttjar för att påskynda och säkerställa en korrekt övervakning av transiteringssystemet i syfte att förhindra bedrägerier genom att avancerade datorsystem och elektronisk databehandling används i stället för sedvanliga pappersdokument.

6.4.4 Internt verkar kustbevakningen ha lättast att utbyta information med polisdistrikten och tullen, vars organisation är mer centraliserad när det gäller utbyte av underrättelser.

Utvärderingsgruppen fick intrycket att det på grund av att tillgången till polisregister är indirekt organiserad, är det polischeferna och inte de ansvariga för kustbevakningen som systematiskt väljer ut alla områden för internationellt samarbete. Denna anmärkning är förvisso sann när det gäller Europol.

6.4.5 Expertgruppen har noterat en brist på riktlinjer, rekommendationer och kriterier för val av kommunikationskanal – valet görs av den enskilde tjänstemannen utan att han påverkas eller styrs av regeringens eller en nationell myndighets policy. Detta verkar vara svårt att förena med regeringens policyuttalande om att vissa kanaler skall prioriteras för vissa dokument. Det föreligger även ett behov av att ytterligare kontrollera utbytet mellan Europol och TIS, SIS och OLAF. Så länge ett effektivt nätutnyttjande sker av dessa system kan valet av kanal negativt påverka utredningens effektivitet och även fortsättningsvis locka användarna att använda parallella kanaler för samma ärende (vilket tydligen hänt i fråga om Sverige); ur nationell synpunkt tycks det föreligga en brist på tydlighet när det gäller arbetsfördelningen mellan OLAF och Europol (t.ex. i fråga om bedrägeri) vilken måste åtgärdas på intern nivå.

6.5 EUROPOL

6.5.1 Misslyckandet med att inrätta Europols informationssystem var en svår besvikelse för medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter som anser att Europol inte har uppfyllt deras förväntningar och att avsaknaden av detta operativa verktyg förhindrar dem från att samarbeta effektivt med Europol. Det ständiga uppskjutandet av detta projekt och det faktum att Europol inte hållit sina löften på detta område har allvarligt undergrävt myndigheternas förtroende för Europols operativa förmåga.

RESTREINT UE

För Sveriges del innebär avsaknaden av Europols informationssystem att det blir mycket svårare för Europol att spela sin roll som underrättelsetjänst. Sverige anser att nationell lagstiftning när systemet väl har inrättats inte bör vara till hinder för att mata in uppgifter i den framtida databasen.

6.5.2 I avsaknad av detta verktyg anser de svenska myndigheterna att deltagande i arbetsregister för analysändamål och operativa projekt i medlemsstaterna fortfarande är den bästa formen av samarbete med Europol under den närmaste framtiden. När det gäller inrättandet av gemensamma utredningsgrupper har Sverige förklarat att det kan delta utan några lagstiftningshinder eller tekniska hinder.

6.5.3 Länskriminalpolisen i Stockholm klagar över bristande information när det gäller Europols kompetens och verksamhet. Den har mycket begränsad information om de tjänster som Europol kan tillhandahålla och beklagar att den inte känner enskilda personer i Europols personal. Länspolischefer beklagar också att de får mycket lite information om de nationella experter som skulle kunna delta i arbetsregister för analysändamål. De svenska myndigheterna tycks vara beredda att utnyttja Europol i allt högre grad och gör det även i praktiken. Systemet med Europols sambandsmän fungerar mycket väl och arbetsregister för analysändamål används i allt högre grad. Det faktum att det finns arbetsregister för analysändamål verkar dock endast vara känt på nationell nivå och informationen tycks inte ha vidarebefordrats till den regionala eller lokala nivån. Sverige skulle kunna göra större ansträngningar för att se till att sådan information fortlöpande vidarebefordras till andra nivåer. Myndigheterna erkänner dock att det brister i utnyttjandet av Europols strategiska produkter och analytiska kapacitet.

6.5.4 Länskriminalpolisen i Stockholm anser även att seminarier om det europeiska polisväsendet inte anordnats i tillräckligt stor omfattning. Spridningen av Europol-material tycks fortfarande göras på konfidentiell nivå utan bred spridning till operativa polisavdelningar.

6.5.5 Utbytet av information med de andra medlemsstaterna genom de svenska sambandsmännen vid Europol ökar tydligt. Europols mervärde avspeglas huvudsakligen i sambandsmännens verksamhet i bilaterala eller multilaterala utbyten av information.

RESTREINT UE

6.5.6 När det gäller utbytet av information skickas en hel del till Europol, men, som Europol själv betonar, endast en liten del av informationen används systematiskt av medlemsstaterna. Överlag föreligger det få hinder för att skicka all information till Europol. Å andra sidan har varje medlemsstat infört för många restriktioner för att ett verkligt utbyte skall kunna ske inom rimliga tidsramar. Följande uppgiftsförteckning överlämnades vid besöket på Rikspolisstyrelsen, som anser det vara nödvändigt att få till stånd ett utbyte på internationell nivå inom tidsramar som uppfyller operativa krav, dvs. verkligt operativt samarbete, och sedan lägga till följande fullständiga förteckning:

Det måste betonas att ovanstående förteckning överlämnades informellt vid besöket på Rikspolisstyrelsen och att den ännu inte innebär någon officiell svensk ståndpunkt. Dessa frågor diskuteras för närvarande på ministernivå.

Belastningsregister

Misstankeregister (faktiska brott)

Misstankeregister (brottslig verksamhet)

(Kriminalunderrättelseregister)

Fotografiregister

Fingeravtrycksregister

DNA-register

Identifikationsregister (register över särskiljande drag och tandregister)

Metodregister

Andra register där begångna brott eller olika typer av brott beskrivs

Register över ovanliga eller misstänkta (penning)transaktioner

Register över stulna fordon eller stulen egendom

Register för spårande av skjutvapen

RESTREINT UE

Officiellt dokumenterad utfrågning av misstänkta, vittnen, målsägare, experter osv.

Husrannsakan

Telefonavlyssning (inbegripet så kallad överskottsinformation)

Avlyssning med dolda mikrofoner

Telekommunikationsövervakning

Brottsplatsundersökningar

Medicinsk-juridiska utredningar

Iakttagelser eller rapporter om iakttagelser

Fotografier

Film- och videoinspelningar

Utfrågning eller annan redogörelse för samtal med personer som samarbetar med de brottbekämpande myndigheterna

Infiltratörers utsagor

Andra sammanställningar som innehåller både värderad och icke värderad information om brott eller brottslig verksamhet

Operativa analyser

Körkortsregister

Passregister

Register över nationella identitetskort

Vapenregister

Tullmyndigheternas register över import och export av varor

Beslut, tillstånd, fingeravtryck osv. som rör utländska medborgare

Uppgifter om inkomst och förmögenhet

Bostads- och adressuppgifter

Äganderätt till fastigheter

Bolagsstyrelser, verksamhet, aktiekapital osv.

RESTREINT UE

Uppgifter om fordon och ägare till fordon (bilar)

Uppgifter om fartyg, fartygsägare och båtägare

Uppgifter om luftfartyg och ägare till luftfartyg

Innehavare av telefon-, mobiltelefon-, telefax- och telexabonnemang, både sådana som finns och inte finns upptecknade i telefonkatalogen

Uppgifter om telekommunikationstrafik och lokalisering av denna, dvs. förteckningar över samtal till eller från ett visst telefonnummer eller om en viss mobiltelefon har lokaliserats vid en viss tidpunkt

Uppgifter om abonnemang och trafik avseende elektronisk kommunikation, dvs. innehavare av e-postadresser, webbplatser osv. samt hur, när och mellan vilka personer elektroniska meddelanden skickas/har skickats, t.ex. via Internet

Transportföretags passagerar- och fraktlister.

Uppgifter från banker, finansinstitut och försäkringsbolag om saldon, transaktioner, innehav av kreditkort och försäkringsbrev.

Registrerade skulder, t.ex. sådana som gäller skatter, underhåll, böter, skulder till enskilda borgensmän osv.

6.5.7 Den nationella enheten ansvarar för vidarebefordran av information. Dess grundläggande syfte är att så snabbt som möjligt besvara de olika ansökningarna, vilket är anledningen till att den informationskanal som väljs i allmänhet avgörs från fall till fall för att de lämpligaste avdelningarna skall kunna behandla ansökningarna.

RESTREINT UE

6.5.8 Tullen skulle vilja ha en mer systematisk tillgång till Europols tjänster. Tullen har redan lämnat en officiell begäran till polismyndigheten om att få mer permanenta förbindelser med Europols nationella enhet. Tullen anser också att det inte är medlemsstaternas sak att säkerställa förbindelserna mellan Europol och OLAF på grund av att de två institutionerna ofta konkurrerar med varandra vid vissa utredningar. Tullen uttryckte ett önskemål om att ett avtal snabbt ingås mellan Europol och OLAF för att klargöra förhållandena. Under tiden skickar den svenska tullen i omtvistade fall alltid samma information till Europol och OLAF.

6.5.9 I fråga om kustbevakningen måste en begäran om tillgång till Europol skickas via kustbevakningens tjänsteman vid den nationella underrättelsetjänsten, som begär tillstånd från den ansvariga polistjänstemannen. Oavsett om en begäran görs på regional nivå eller hos den nationella underrättelsetjänsten skall den alltid förmedlas av polisen.

6.5.10 Medvetenheten om Europol måste ökas och rent allmänt bör Europol i samförstånd med medlemsstaterna upprätta servicestandarder för att undersöka och visa om vissa medlemsstater varit mindre samarbetsvilliga än andra. Detta bör även göras mer allmänt för att undersöka eventuella brister när det gäller snabbheten och kvaliteten på medlemsstaternas information så att orsakerna till dessa brister skall kunna undanröjas.

7. EXPERTGRUPPERNAS ALLMÄNNA SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

7.1 För det första bör det understrykas att Sverige har varit synnerligen öppet i såväl de skriftliga svaren som under intervjuerna, även när svåra och känsliga frågor tagits upp. Utvärderingsgruppen skulle vilja lämna ett antal rekommendationer med anledning av de observationer och rön som gjorts och de diskussioner som förts med de svenska myndigheterna. Som angavs i inledningen är Sverige fullt medvetet om den roll som utbyte av uppgifter mellan de olika behöriga myndigheterna på internationell nivå, särskilt europeisk nivå, spelar och dess allt ökade betydelse.

RESTREINT UE

- 7.2 Gruppen har även konstaterat att avsevärda ansträngningar gjorts för att sammanföra vissa register som tidigare fanns på lokal eller regional nivå. Det framgick dock mycket tydligt för utvärderingsgruppen att det internationella samarbetet och utbytet av information inte följer en klart definierad politik på nationell nivå. Det finns t.ex. inte några institutionella arrangemang på nationell ministernivå för att diskutera problem med utbytet av information mellan brottsbekämpande organ på nationell och internationell nivå. Dessa informella kontakter förekommer endast inom ramen för reformeringsplanen. De svenska myndigheterna förbereder dock ett närmare samarbete, t.ex. utarbetandet av hotbedömningar i nära samarbete med tullen och polisen.
- 7.3 Slutligen har Sverige uttryckt sin fasta avsikt att öka sitt internationella samarbete, särskilt genom Europol, genom att understryka nödvändigheten av att förbättra kvaliteten på den information som översänds och snabbheten i utbytet. Med anledning av sina besök skulle experterna vilja lämna följande rekommendationer:

7.4 Till Sverige

- 7.4.1 Genomför så snabbt som möjligt den prioritering som Sverige nämnde vid den andra utvärderingsrundan, särskilt genom att slutföra arbetet med och påbörja en fullständig användning av den svenska underrättelsemodellen inklusive KUR-systemet samt ge tullmyndigheterna och kustbevakningen möjlighet att få begränsad men direkt tillgång till systemet.
- 7.4.2 Vidta åtgärder av lagstiftningskaraktär för att förbättra de olika brottsbekämpande myndigheternas tillgång till de olika kriminalregister som finns, särskilt när KUR-systemet har inrättats, samtidigt som bestämmelser om dataskydd iakttas. Ge åtminstone "underrättelsetjänstemän" från de olika brottsbekämpande myndigheter som är inbegripna i kampen mot internationell, allvarlig brottslighet tillgång (online) till relevanta "underrättelsedatabaser", t.ex. genom att vid behov ändra lagstiftningen.
- 7.4.3 Inrätta en grupp som under samordning av berört departement utarbetar en gemensam policy för interministeriellt samarbete.

RESTREINT UE

- 7.4.4 Fastställ en konsekvent och övergripande telekommunikationspolicy för att bättre skydda utbytet av information och främja samverkansförmågan mellan de olika brottsbekämpande myndigheter som berörs.
- 7.4.5 Upprätta ett policy- och kvalitetsprogram som skall utgöra en del av en svensk underrättelsemodell med tydligt överenskomna arbetsmetoder i stället för att bara avvakta EIS, som är en av flera mekanismer för Europol.
- 7.4.6 Överväg upprättandet av exaktare regler eller åtminstone riktlinjer för att ge de tjänstemän som ansvarar för det internationella utbytet av information och underrättelser en handbok som gör det lättare för dem att välja den lämpligaste kanalen för utbytet. I denna strategi bör man undvika att översända identiska ansökningar till olika organ (t.ex. Interpol, Europol, OLAF osv.). I detta avseende skulle tullhuvudkontorets organisation kunna stå som modell när det gäller att fastställa valet av den lämpligaste informationskanalen.
- 7.4.7 En politik bör utformas, åtföljd av tydliga riktlinjer, för användningen av kanaler och prioritering av Europol inom ramen för dess befogenheter. Utvärderingsgruppen rekommenderar att den nationella kriminalunderrättelsetjänsten och Stockholmspolisens distrikt, och vid behov andra regionala och lokala polisdistrikt, ingår en överenskommelse om hur information skall hanteras.
- 7.4.8 Ute i länen bör samarbete och formella möten planeras in för tullen och polisen i alla distrikt i syfte att främja mer informella diskussioner mellan parterna om gemensamma ansvarsområden.
- 7.4.9 Tullen bör spela en mer aktiv roll i analysen av vissa områden för gränsöverskridande brottslighet, vilket redan rekommenderades 2001 under den andra utvärderingsrundan om olaglig narkotikahandel.
- 7.4.10 Utveckla ett mer aktivt samarbete mellan regionala polisstyrkor, särskilt med den regionala underrättelsetjänsten i Stockholm (sammanslagning av system så att dubbelarbete undviks).

RESTREINT UE

- 7.4.11 Ge de olika myndigheterna förbättrad information om Europols roll och funktion. I detta syfte är det nödvändigt att genom den nationella enheten öka de personliga kontakterna mellan nationell personal och Europols tjänstemän. Främja bättre spridning till länsnivån och den lokala nivån av handlingar och informerande noter som Europol utarbetat.
- 7.4.12 Öka medvetenheten om Europols kompetens.
- 7.4.13 Utnyttja regeringens budgetbefogenheter i syfte att öka den svenska polisens uppmärksamhet avseende Europolsamarbetet, särskilt när det gäller informationsutbytet med Europol. Justitiedepartementet bör också undersöka om det förfogar över tillräckligt med personal för att på lämpligt sätt utöva sina budgetära och reglerande befogenheter.
- 7.4.14 Det vore även önskvärt att kustbevakningen deltog i informationsutbytet med Europol på vissa områden av Europols befogenheter, t.ex. olaglig narkotikahandel, nätverk för olaglig invandring och människohandel, med hänsyn till kustbevakningens särskilda förutsättningar att övervaka migrationsflöden och hela det nationella territoriets kuster. Förslaget om att undersöka möjligheterna av att inrätta ett europeiskt centrum för sjöövervakning i Östersjön skulle kunna undersökas ytterligare av de berörda medlemsstaterna.

7.5 Till Europol

- 7.5.1 Upprätta en exakt och omfattande specifikation för EIS-projektet i vilken medlemsstaterna ges en tydlig angivelse om tidsramarna. Europol måste nu snarast göra exakta åtaganden i fråga om EIS-projektet både när det gäller tekniken och den tid det kommer att ta (eftersom projektet redan sedan 2001 förväntats vara funktionsdugligt) eller någon annan alternativ lösning. Europol riskerar annars att förlora mycket av sin trovärdighet hos sina partner.
- 7.5.2 Upprätta en förteckning över sådan information – både på förundersöknings- och utredningsstadiet – där utbytet mellan medlemsstaterna bör förenklas för att påskynda ett effektivt flöde i båda riktningarna.

RESTREINT UE

7.5.3 Utforma en mer aktiv politik gentemot medlemsstaterna och föreslå praktiska initiativ för att förbättra kunskapen om de av Europols verktyg som är tillgängliga för de nationella brottsbekämpande myndigheterna.

7.5.4 Uppmuntra utvidgat deltagande av medlemsstaterna i arbetsregister för analysändamål.

7.6 Till medlemsstaterna

7.6.1 Främja så mycket som möjligt direkta kontakter mellan Europols sambandsmän och medlemsstaternas operativa avdelningar, samtidigt som Europolkonventionen respekteras när det gäller information till Europols nationella enhet.

7.6.2 Alla medlemsstater bör respektera det avsändande landets val av kanal. Detta är det enda sättet att öka utnyttjandet av Europol och undvika dubbelarbete.

7.6.3 Intensifiera i så hög grad som möjligt samarbetet genom att öppna arbetsregister för analysändamål och säkerställa en effektiv inmatning av uppgifter i dessa databaser.

7.6.4 Arbetsregistret för analysändamål bör grunda sig på en genomförbarhetsstudie och ett åtagande från de berörda medlemsstaterna. Innan en medlemsstat går in i ett arbetsregister för analysändamål bör den se till att eventuella grundläggande hinder, t.ex. rättsliga hinder, dataskydd och äganderätt till uppgifter (kopplingen mellan polisen och domstolarna) har lösts. Undersök möjligheterna av att ta emot framställningar om rättslig hjälp i pågående ärenden inom ramen för Europol, t.ex. i samband med kontrollerade leveranser.

7.6.5 Även om medlemsstaterna lämnar uppgifter till Europol för arbetet med registren för analysändamål bör de vara medvetna om skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ i enlighet med artikel 4.4.1 (se Europolkonventionen).

7.6.6 För att öka medvetenheten bör den nationella enheten tillsammans med Europols sambandsmän hålla föreläsningar på grundval av framgångsrika utredningar (enligt beslutet av Europols styrelse bör Europols sambandsmän minst två gånger per år anordna informationsseminarier i sina hemländer).

RESTREINT UE

BILAGA A

BESÖKSPROGRAM

Måndagen den 19 maj 2003

- 08.45 Avresa från Freys hotell.
- 09.00–11.45 *Möte* med Rikspolisstyrelsen med företrädare för
– Rikspolisstyrelsen
– Rikskriminalpolisen tillsammans med sambandsmän från tullen och
 kustbevakningen
- 12.00–13.00 *Lunch* med Rikskriminalstyrelsen som värd
- 13.15–14.15 *Besök* på internationella polisens sambandskontor i närvaro av sambandsmän från
 tullen och kustbevakningen
- 14.30–16.30 *Besök* på Polismyndigheten i Stockholm län (Länskriminalpolisen)
- 17.00 *Möte* med justitiedepartementet med företrädare för
– Justitiedepartementet
- 19.30 *Middag* på restaurang Gondolen med statssekreteraren vid Justitiedepartementet
 som värd

Tisdagen den 20 maj 2003

- 09.45 Avresa från Freys hotell.
- 10.00–11.30 *Möte* med Tullverket med företrädare från
– den svenska tullen
- 12.00–13.30 *Lunch* med Tullverket som värd
- 14.00–15.30 *Möte* med Kustbevakningen med företrädare från
– Kustbevakningen
- 16.00 Justitiedepartementets sammanfattning med företrädare för
– Justitiedepartementet
– Rikskriminalpolisen
– Tullen
– Kustbevakningen

FÖRTECKNING ÖVER MÖTESDELTAGARNA

- **Justitiedepartementet**
 - Dan Eliasson, statssekreterare
 - Peter Strömberg, internationell chefsförhandlare
 - Agneta Essen, ämnesråd
 - Elenor Groth, kansliråd
 - Anna-Carin Svensson, ämnessakkunnig
 - Henrik Sjölander, handläggare
 - Lars Werkström, chef
- **Rikspolisstyrelsen**
 - Sten Heckscher, rikspolischef
 - Lars-Gunnar Johnsson,
 - Aimée Jillger, verksjurist
 - Stig Sandin, biträdande informationssäkerhetschef
 - Camilla Annerstedt, EU-samordnare
 - Christer Wurnell (Interpol)
- **Rikskriminalpolisen**
 - Magnus Törner, biträdande chef för kriminalunderrättelsetjänsten, polisöverintendent
 - Kenneth Mandergrahn, chef för Internationella sambandskontoret, polisintendent
 - Christer Wurnell, biträdande chef för Internationella sambandskontoret
 - Benny Wahlbäck, chef för Europol
 - Per-Uno Johansson, chef för Sirenekontoret
 - Kjell-Åke Larsson, Europol-sambandsman
- **Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen**
 - Johnny Beverhjelm, chef för analysavdelningen
 - Anders Ahlgren, analytiker
 - Stig Löfgren, analytiker
- **Tullverket**
 - Göran Ekström, biträdande generaldirektör
 - Eva-Lotta Hedin, avdelningschef
 - Tore Rågnäs, chef för underrättelse- och analysavdelningen
 - Hans Johnsson, enhetschef
 - Fatima Hedberg, juridisk rådgivare
 - Lars Granström, sambandsman, (kontaktperson)
- **Kustbevakningen (KBV)**
 - Dan Thorell, sjöövervakningschef
 - Henry Nilsson, nationell samordnare

SVENSK RÄTTSLIG GRUND

Sekretesslagen (1980:100)

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (sekretess). Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

3 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar. Vad som sägs om myndighet i första stycket, 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i denna lag om överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen. Lag (1982:1106)

Polisdatlagen (1998:622)

Lagens tillämpningsområde

RESTREINT UE

1 § Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av sådana uppgifter som avses i 25 och 26 §§.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2000:344) om Schengens informationssystem. Lag (2000:349).

7 § Uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter på begäran får lämnas till polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott. Uppgifter får vidare lämnas ut enligt vad som framgår av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100).

Polisdataförordningen (1999:81)

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av polisdatalagen (1998:622).

18 § Uppgifter som behandlas enligt polisdatalagen (1998:622) får, om det är förenligt med svenska intressen, lämnas ut till

1. utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst och
2. polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott.

Förordning (2002:434).

RESTREINT UE

Lagen om belastningsregister (1998:620)

1 § Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

11 § Uppgifter ur registret får lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt.

12 § Uppgifter ur registret skall lämnas till domstol eller polis- eller åklagarmyndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge om det begärs för utredning i brottmål. Uppgifter får på begäran även lämnas till domstol eller polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol eller till denna organisation om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott eller för ett utlämningsärende.

Förordningen om belastningsregister (1999:1134)

1 § Med belastningsregister avses i denna förordning det register som förs med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister.

24 § Uppgifter får lämnas ut med stöd av 11 § lagen (1998:620) om belastningsregister när de behövs i sådan verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3 i nämnda lag. Uppgifter får lämnas ut i andra fall endast när det finns särskilda skäl. Förordning (2000:720).

RESTREINT UE

Lagen om misstankeregister (1998:621)

Misstankeregister

1 § Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett register med uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott (misstankeregistret). Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

9 § Uppgifter ur registret får lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt.

10 § Uppgifter får på begäran lämnas till polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol eller till denna organisation om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott eller för ett utlänningsärende.

Förordning om misstankeregister (1999:1135)

1 § Med misstankeregister avses i denna förordning det register som förs med stöd av lagen (1998:621) om misstankeregister.

17 § Rikspolisstyrelsen får, efter samråd med berörda centrala myndigheter, meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning. Rikspolisstyrelsen får också meddela föreskrifter om att uppgifter enligt 10 § första stycket lagen (1998:621) om misstankeregister eller 3 eller 4 § denna förordning får lämnas ut av en polismyndighet.

Rikspolisstyrelsens föfattningsamling om rätten att lämna ut uppgifter ur belastningsregistret (FAP 458-1).

RESTREINT UE

Rikspolisstyrelsens föreskrifter om en polismyndighets rätt att lämna ut uppgifter ur belastningsregistret; beslutade den 11 juli 2002.

Rikspolisstyrelsen föreskriver följande med stöd av 38 § andra stycket i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

En polismyndighet får pröva frågan om att lämna ut uppgifter enligt 12 § första stycket lagen (1998:620) om belastningsregister till en polismyndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Denna författning träder i kraft den 1 september 2002.

Rikspolisstyrelsens författningssamling om rätten att lämna ut uppgifter från misstankeregistret (FAP 457-1).

Rikspolisstyrelsens föreskrifter om en polismyndighets rätt att lämna ut uppgifter ur misstankeregistret; beslutade den 11 juli 2002.

Rikspolisstyrelsen föreskriver följande i kraft av §17 andra stycket i förordning om misstankeregister (1999:1135).

En polismyndighet får pröva frågan om att lämna ut uppgifter enligt 10 § första stycket i lagen (1998:620) om belastningsregister till en polismyndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge om det begärs för utredning i brottmål.

Denna författning träder i kraft den 1 september 2002.

RESTREINT UE

Rikspolisstyrelsens föreskrifter om det nationella kriminalunderrättelseregistret m.m. (FAP 447-1).

Kapitel 2. Tillämpningsområde

1 § Kriminalunderrättelseregistret (KUR) är det nationella kriminalunderrättelseregistret för gemensam användning av polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen.

Registret förs av polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen.

Av 18 § polisdatalagen framgår att den myndighet som för registret är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

Dessa föreskrifter avser polismyndigheternas och Rikskriminalpolisens användning av KUR. Föreskrifterna gäller även när uppgifter som inte kan hänföras till enskild person registreras i KUR.

Föreskrifterna omfattar även polismyndigheternas och Rikskriminalpolisens användning av särskilda undersökningar.

Kapitel 14. Utlämnande av uppgifter från kriminalunderrättelseregister och från särskilda undersökningar

1 § Prövning om det är förenligt med svenska intressen att lämna ut uppgifter från KUR och särskilda undersökningar till utländsk underrättelse eller säkerhetstjänst och polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol skall göras av Rikskriminalpolisen.

Denna författning träder i kraft den 1 april 2001.

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR/TERMER

AKRONYM FÖRKORTNING TERM	ÖVERSÄTTNING TILL SVENSKA ELLER FÖRKLARING
AFIS	
ASP	
AWF	
CIS	
CID	
DNA	
EIS	
ELO	
ENU	
FAP	Rikspolisstyrelsens författningssamling
INFO EX	
KBV	
KUR	Kriminalunderrättelseregistret
MOJ	
MSOPES	
NCB	
NCID	
NCIS	
OLAF	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
PKI	
PTN	
SHS	

RESTREINT UE

AKRONYM FÖRKORTNING TERM	ÖVERSÄTTNING TILL SVENSKA ELLER FÖRKLARING
SIS	Schengens informationssystem
SPADI	
SUR	Särskilda undersökningar
WCO	Världstullorganisationen (Tullsamarbetsrådet)

DECLASSIFIED