



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.6.2004
KOM(2004) 429 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Ökad tillgång till information för brottsbekämpande organ

INNEHÅLL

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPA-PARLAMENTET: ÖKAD TILLGÅNG TILL INFORMATION FÖR BROTTSEKÄMPANDE ORGAN.....	3
KAPITEL I – INLEDNING: INRIKTNING OCH POLITISKT SAMMANHANG.....	3
KAPITEL II – BÄTTRE TILLGÅNG TILL UPPGIFTER OCH INFÖRANDE AV UNDERRÄTTELSESTYRT BROTTSEKÄMPANDE PÅ EU-NIVÅ	6
2.1. Strategiska mål.....	6
2.2. Centrala förutsättningar för effektivitet i tillgången till och insamlingen, arkiveringen, analysen och utbytet av uppgifter och information.....	7
2.2.1. Principen om likvärdig tillgång till uppgifter för brottsekämpande myndigheter	7
2.2.2. Fastställande av åtkomstvillkoren	8
2.2.3. Inhämtande av uppgifter	9
2.2.4. Utbyte och behandling av uppgifter.....	9
2.2.5. Forskning.....	10
2.3. Centrala element i en effektiv underrättelsestyrd brottsekämpningskapacitet på EU-nivå.....	11
2.4. Förtroendeskapande åtgärder	13
KAPITEL III – LAGSTIFTNINGSINITIATIV SOM HAR SAMBAND MED DETTA MEDDELANDE	14

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET: ÖKAD TILLGÅNG TILL INFORMATION FÖR
BROTTSBEKÄMPANDE ORGAN
(EU:s informationspolitik)**

KAPITEL I – INLEDNING: INRIKTNING OCH POLITISKT SAMMANHANG

Översikt

Genom Europeiska rådets uttalande om terrorism¹ uppmanas rådet att undersöka lagstiftningsåtgärder för att förenkla utbytet av information och underrättelser mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Kommissionen uppmanas att lägga fram förslag till Europeiska rådets möte i juni avseende utbyte av personlig information och användning av information om passagerare för bekämpande av terrorism. Kommissionens förslag bör också innehålla bestämmelser som möjliggör för nationella brottsbekämpande organ att få tillgång till europeiska informationssystem.

Detta meddelande är ett första bidrag från kommissionen som svar på rådets begäran.

I meddelandet anger kommissionen de faktorer som är av avgörande betydelse för att man skall kunna uppnå ett fritt informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter på ett mer strukturerat sätt än vad som hittills varit fallet. Det finns för närvarande hinder för ett fritt informationsutbyte, vilket bl.a. har föranlett rådet att ägna den tredje omgången ömsesidiga utvärderingar åt att undersöka utbytet av information och underrättelser dels mellan Europol och medlemsstaterna, dels mellan medlemsstaterna. Uppsplittningen av informationskällorna och bristen på en tydlig politik för informationskanaler hindrar informationsutbytet. Arbetet med att bemästra den nationella uppdelningen av informationen på olika ministerier försvåras av de juridiska, tekniska och praktiska hindren för utbyte mellan medlemsstaterna. För att få en mer exakt uppfattning om dessa hinder föreslår kommissionen en fullständig inventering av villkoren för att få tillgång till information och ett omfattande öppet samråd med alla berörda på området, bland annat den europeiska datatillsynsmannen. Meddelandet är också avsett att visa hur man kan undvika att allvarliga hot, däribland terrorism, sätts i verket genom införandet av begreppet underrättelsestyrd brottsbekämpning på EU-nivå. En tidsplan ges för genomförandet och ny lagstiftning för att avlägsna specifika rättsliga problem förutskickas. Meddelandet är inriktat på att förbättra tillgången till nödvändig relevant information och på att definiera grundläggande principer för införandet av underrättelsestyrd brottsbekämpning på EU-nivå. Detta kommer också att påverka den internationella roll som EU kan åta sig.

På dessa inslag bygger EU:s informationspolitik för brottsbekämpande. Gemensamma åtgärder på dessa områden kommer att ge stöd åt det gradvisa upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa där den fria rörligheten för personer förblir säkerställd trots de nya säkerhetsproblem som terrorism och andra former av allvarlig och organiserad brottslighet

¹ Europeiska rådet 25 mars 2004: *Uttalande om bekämpande av terrorism.*

medför för unionen som helhet. De brottsbekämpande verksamheterna bör genomföras med iakttagande av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som skyddas av internationella, europeiska och konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna. Kommissionen kommer vidare under utarbetandet av denna politik att säkerställa att gemenskapens lagstiftning och politik vederbörligen beaktas. Särskilt bör det undvikas att denna politik skapar osäkerhet om rättsläget eller oskäligen ekonomiska påfrestningar för företagen.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna och berörda parter att resolut gripa sig an följande samarbetsuppgifter:

För det första att göra vad som krävs för att ge de brottsbekämpande myndigheterna inom EU tillgång till information som är nödvändig för att förhindra och bekämpa terrorism och andra former av allvarlig organiserad brottslighet och de hot som dessa ger upphov till. Man bör i detta sammanhang ha i åtanke att brottslig verksamhet som inte förefaller kunna klassificeras som ”allvarlig eller organiserad” mycket väl kan leda till, eller ha samband med, allvarlig organiserad brottslighet.

För det andra att skaffa fram och utnyttja underrättelser av hög kvalitet om brottslig verksamhet inom EU. De fakta som framkommer under detta arbete kommer att vara till stöd när man på politisk nivå fastställer samordnade prioriteringar för brottsbekämpandet inom EU och också för de brottsbekämpande myndigheterna så att de verkningsfullt kan bemöta de brott och hot som sätter våra medborgares liv, fysiska integritet och säkerhet på spel.

För det tredje att öka det inbördes förtroendet mellan de brottsbekämpande organen. Införandet av gemensamma villkor t.ex. för tillträde till datasystem och utbyte av expertkunskaper kommer att bidra till upprättandet av en gemensam informationspolitisk plattform, särskilt genom att undanröja de objektiva hindren för utbyte av information och underrättelser.

Flera överväganden ligger till grund för EU:s informationspolitik för bekämpande av brottslighet. De hänger samman med den ökande medvetenheten om unionens sårbarhet för hot, t.ex. från terrorister, mot de sammankopplade nätverk som unionen är beroende av, med behovet av att upprätta effektivare informationsflöden mellan de behöriga myndigheterna och med den betydelse som ny teknik och kunskapsbaserade resurser kan få för att effektivisera brottsbekämpandet och samtidigt för att förbättra skyddet av personuppgifter, säkerheten och de mekanismer för kontroll och tillsyn som är kopplade till brottsbekämpandet.

Detta meddelande syftar till att förbättra informationsutbytet mellan alla brottsbekämpande myndigheter, dvs. inte bara mellan polismyndigheter utan också mellan tullmyndigheter och finansiella underrättelsetjänster och i samspelet med rättsliga organ och åklagarmyndigheter och alla andra offentliga organ som deltar i den process som sträcker sig från ett tidigt avslöjande av hot mot säkerheten och brottslig verksamhet fram till det att förövarna döms och bestraffas. Det är oomstritt att statliga säkerhets- och underrättelseorgan har en grundläggande uppgift i detta sammanhang. De många inbördes sammanhängande problem som EU:s informationspolitik för brottsbekämpande är avsedd att angripa presenteras i de följande styckena.

Slutligen måste den yttre dimensionen beaktas på grund av den internationella karaktären hos terrorismen och den organiserade brottsligheten som vi söker vidta åtgärder mot. Andra länder har utarbetat, eller kan i framtiden komma att utarbeta, en egen informationspolitik för

brottsbekämpande, och vi har redan sett fall när en sådan politik har fått konsekvenser för medborgarna och de ekonomiska operatörerna i EU. Frågor om ömsesidighet kan också uppkomma. Det kan bli nödvändigt att söka multilaterala lösningar i specialiserade forum. Man måste också vederbörligen beakta de effekter EU:s politik skulle få för medborgare i tredje land för att säkerställa både att samarbetet med tredje land i brottsbekämpandet inte försämras och att medborgerliga rättigheter iaktas utan diskriminering.

Denna politik kommer för det första att ge de brottsbekämpande myndigheterna tillgång till uppgifter som är nödvändiga och relevanta för att förebygga och bekämpa terrorism och andra former av allvarlig eller organiserad brottslighet och de hot dessa ger upphov till². För det andra kommer den att gynna framtagande och användande på EU-nivå av underrättelser av hög kvalitet om brottslig verksamhet som bidrar till att de politiskt beslutsfattande och brottsbekämpande myndigheterna effektivt kan bemöta sådan brottslighet. För det tredje kommer den att stödja uppbyggandet av förtroende mellan de ansvariga tjänsterna. Under uppbyggnaden av denna politik kommer även gemenskapens politik och rättsliga instrument att beaktas. Särskilt kommer de grundläggande rättigheterna att iaktas fullt ut.

Informationspolitiken måste beakta följande faktorer:

- För att uppnå **säkerhet** krävs med nödvändighet gemensamma och samordnade åtgärder utan tidigare motstycke. Detta berör de nationella brottsbekämpande myndigheterna, medlemsstaternas regeringar, EU:s verkställande och lagstiftande institutioner och andra organ på EU-nivå och internationell nivå.
- För att säkerställa **de mänskliga rättigheterna** måste en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan ett effektivt skydd av personuppgifter och vederbörligt iakttagande av andra grundläggande rättigheter och å andra sidan en verkligt effektiv användning av information i brottsbekämpande syfte i syfte att säkerställa väsentliga allmänna intressen som nationell säkerhet och förebyggande, upptäckt och lagföring av brott.
- I fråga om **teknik** krävs kompatibla informationssystem som är skyddade mot obehörig åtkomst och är försedda med lämpligt uppgiftsskydd, däribland kontroll och tillsyn över databehandling och undersökningar. Brottssäkringen av informationstekniken bör visa på eventuella svagheter och risker för kriminellt utnyttjande samt inriktas på dataanalys, t.ex. riskbedömning och framtagning av riskprofiler.
- För att underlätta ett effektivt **samarbete** kommer gemensamma standarder för insamling, arkivering, analys och utbyte av information att krävas och väsentligt bidra till uppbyggandet av förtroende mellan de ansvariga tjänsterna på både nationell nivå och EU-nivå.
- **Genomförandet** av ett program med flera etapper kommer att kräva en konsekvent samordning av åtgärderna under längre tid.

² I detta meddelande avses med ”uppgifter” eller ”information” ”uppgifter, information och underrättelser”, om inte annat anges. Med ”underrättelser” avses ”kriminalunderrättelser”.

KAPITEL II – BÄTTRE TILLGÅNG TILL UPPGIFTER OCH INFÖRANDE AV UNDERRÄTTELSESTYRT BROTTSBEKÄMPANDE PÅ EU-NIVÅ

2.1 Strategiska mål

Kommissionens mål är att upprätta en informationspolitik inom EU för brottsbekämpande som kan bidra till förverkligandet av målen i artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen genom att säkerställa bättre information via säkra kanaler för **det befintliga samarbetet inom brottsbekämpandet** och lägga fast grunderna för **upprättandet av ett effektivt underrättelsestyrt brottsbekämpande** på lokal, nationell och europeisk nivå, som bygger på nödvändiga **förtroendeskapande åtgärder**. Den politiska planeringen omfattar rättsliga, tekniska och organisatoriska åtgärder som tillsammans kommer att ge de brottsbekämpande myndigheterna rammar för samarbetet som kan underlätta tillgången till och behandlingen av uppgifter som är av betydelse för brottsbekämpandet och leda till framtagandet av underrättelser om brottslig verksamhet.

Närmare bestämt är de avsedda målen med informationspolitiken att

- skapa bästa möjliga tillgång till information till stöd för de centrala verksamheterna inom brottsbekämpandet och ta fram underrättelser om brottslig verksamhet,
- säkerställa att relevanta uppgifter som tagits fram i annat än brottsbekämpande syfte finns tillgängliga under den tid som är lämplig, nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas³,
- fastställa horisontella standarder för tillgång till uppgifter, clearing, sekretess, tillförlitlighet, datasäkerhet och skydd för personuppgifter samt standarder för kompatibilitet mellan nationella och internationella databaser eller, om sådana redan finns, främja en effektiv tillämpning av dem,
- fastställa gemensamma underrättelsemodeller till stöd för det politiska och operativa beslutsfattandet och främja utvecklingen och användningen av likvärdiga metoder för analys av t.ex. kriminella nätverk, brottshot, risker och profiler som ytterligare skall stödjas av ekonomiska skadebedömningar,
- ge underlag för prioriteringar för insamling och analys av information inom hela EU och därefter för val av de åtgärder som är bäst lämpade för att förebygga och bekämpa terrorism och andra former av allvarlig eller organiserad brottslighet och de hot som dessa ger upphov till inom ramen för de fastställda prioriteringarna, och
- underlätta samordnade brottsbekämpande åtgärder på samarbetsbasis i syfte att på ett effektivt och lämpligt sätt förebygga, undersöka eller stoppa terroristverksamhet och andra former av allvarlig eller organiserad brottslighet.

Förbättrad tillgång till uppgifter, information och underrättelser kommer att vara till stödförå brottsbekämpandet i varje medlemsstat, när det gäller förebyggandet och bekämpandet av terrorism och andra former av allvarlig eller organiserad brottslighet och de hot som dessa ger upphov till. Ett ytterligare mervärde kommer att skapas om uppgifterna analyseras metodiskt i syfte att ta fram högklassiga underrättelser om brottslig

³ Ett lagstiftningsförslag om bevarande av uppgifter sattes upp på programmet av fyra medlemsstater vid sammanträdet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i april 2004. Kommissionen planerar ett öppet samråd i frågan.

verksamhet. Till stöd för ett underrättelsestyrt brottsbekämpande inom EU bör minimistandarder antas för de nationella underrättelsesystemen så att kompatibla hotbedömningar kan göras på EU-nivå.

2.2. Centrala förutsättningar för effektivitet i tillgången till och insamlingen, arkiveringen, analysen och utbytet av uppgifter och information

2.2.1 Principen om likvärdig tillgång till uppgifter för brottsbekämpande myndigheter

Det första centrala målet för informationspolitiken för brottsbekämpande är att upprätta ett fritt informationsutbyte mellan de brottsbekämpande tjänsterna, däribland Europol och Eurojust. För närvarande kan de brottsbekämpande myndigheterna söka i databaser som är tillgängliga nationellt. Att få tillgång till information som innehas av brottsbekämpande myndigheter i andra medlemsstater medför dock problem av sådan omfattning att informationen i praktiken är otillgänglig.

Informationspolitiken syftar till att sådan information i praktiken skall bli tillgänglig för alla brottsbekämpande myndigheter inom EU, även Europol och Eurojust, till stöd för deras fullgörande av sina uppgifter och i enlighet med rättssamhällets principer.

Den princip som införs genom informationspolitiken för att komma till rätta med de problem som redovisades i det föregående kapitlet är principen om **rätten till likvärdig tillgång till uppgifter**. Detta skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna och tjänstemännen likvärdiga rättigheter till tillgång till uppgifter och databaser i andra medlemsstater på villkor som är jämförbara med dem som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna i dessa medlemsstater. Denna rättighet motsvaras av en skyldighet att ge tjänstemän från andra medlemsstater tillgång till information på samma villkor som de som gäller för den egna nationens tjänstemän.

För detta krävs ett åtagande från medlemsstaterna att handla i enlighet med en EU-modell som omfattar frågor som synkronisering av hotbedömningar utifrån en gemensam metodik och ett systematiskt utnyttjande av sektoriella sårbarhetsstudier till stöd för hotbedömningarna.

Principen om likvärdig tillgång bygger på ett erkännande av att

- unionens och dess medborgares säkerhet är ett gemensamt ansvar,
- medlemsstaterna är beroende av varandra när de verkställer lagar i syfte att förebygga och bekämpa terrorism och andra former av allvarlig eller organiserad brottslighet och hålla stånd mot de hot som dessa ger upphov till,
- de brottsbekämpande myndigheterna i varje medlemsstat utför liknande uppgifter och har likvärdiga informationsbehov som de i andra medlemsstater, och att
- de brottsbekämpande myndigheterna skall handla inom lagens ramar när de skaffar sig tillgång till uppgifter eller söker i databaser under utförandet av sina uppgifter och även inom ramarna för gemensamma standarder om dataskydd och datasäkerhet.

I princip skall rätten till likvärdig tillgång inte minska effektiviteten i de befintliga instrumenten för ömsesidig rättslig hjälp. Eventuella möjliga rättsliga effekter måste analyseras noggrant.

Överskådliga och okomplicerade villkor för tillgång till nödvändig och relevant information för alla brottsbekämpande myndigheter inom EU bör upprättas i enlighet med gemensamma standarder, bl.a. för dataskydd och datasäkerhet. Medlemsstaterna skall ansvara för genomförandet av dessa villkor. Ett system för övervakningen av genomförandet skall upprättas efter det att villkoren för tillgång fastställts under inventeringsförfarandet (se punkt 2.2.2).

De centrala hindren för informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna kan bemötas effektivt endast om det finns fasta åtaganden från medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder i syfte att upprätta en europeisk modell för underrättelser om brottslig verksamhet (se punkt 2.3).

Den europeiska informationspolitiken syftar till att införa principen om rätt till likvärdig tillgång till nödvändiga och relevanta uppgifter för de brottsbekämpande myndigheterna inom EU. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att undersöka vilka de befintliga hindren är och utifrån denna inventering bedöma lämpligheten av att överlämna ett lagstiftningsförslag till rådet och Europaparlamentet om införandet av denna princip på EU-nivå.

2.2.2. Fastställande av åtkomstvillkoren

Kommissionen föreslår en fullständig inventering med stöd av tillgänglig information och information som överlämnats av medlemsstaterna i detta syfte för att fastställa följande:

- Vilka uppgifter eller databaser som är tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna och vilka som man kan få tillgång till från utlandet (*innehåll*).
- Vilket syftet är med varje databas (*definition av syftet*).
- Vilket slag av brottsbekämpande myndighet som har tillgång till dessa uppgifter (*användare*).
- På vilka villkor dessa myndigheter har tillgång till uppgifterna och databaserna (*åtkomstprotokoll*).
- Vilka tekniska krav som gäller för tillgången till uppgifterna och databaserna (*tekniska protokoll*).
- Hur ofta uppgifterna och databaserna utnyttjas (*relevans*).
- Vilka uppgifter och databaser som är av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna men som de inte har åtkomst till. Vilka de tillämpliga dataskyddsbestämmelserna är (*definition av behov*).

Kommissionen avser att

- *inleda en inventering före utgången av år 2004 för att fastställa omfattningen, behoven och restriktionerna i fråga om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter och databaser, och*
- *inleda en studie om rättsliga bestämmelser och villkor, däribland IT-lösningar för tillgång till uppgifter, vare sig de rör brottsbekämpande eller ej, samt förfaranden för dataskydd och bestämmelser om datasäkerhet.*

2.2.3 Inhämtande av uppgifter

De brottsbekämpande myndigheterna i EU använder olika metoder för att inhämta och kategorisera uppgifter. Det finns för närvarande inget särskilt forum för klassificering av sekretessgraden för olika informationskällor.

Den främsta informationskällan är de uppgifter som inhämtas av de brottsbekämpande myndigheterna. Åtkomsten till uppgifter som inhämtats i annat än brottsbekämpande syfte är ytterligare en politisk fråga. Den kräver ett brett och öppet samråd med alla berörda aktörer på grund av de möjliga följdverkningarna för operatörer och användare och för gemenskapens lagstiftning och politik.

Ett system för att förvalta de olika åtkomsträttigheterna, t.ex. gemensamma *Europastandarder för tillåtelse till åtkomst till konfidentiell information*, ett gemensamt system för *användarnas åtkomstprofiler* för att förvalta de många olika åtkomsträttigheterna och en metod för autentiserad registrering av godkända användare (jfr *användarkonton*) skulle ge grundvalar för en effektiv åtkomstförvaltning. Användarprofiler skulle också kunna användas för en systematisk övervakning och kontroll av åtkomsten till och behandlingen av data som skulle kunna lagras i *loggfiler* och *audit trail*-system.

Kommissionen avser att inleda studier som kan ligga till grund för utformningen av initiativ (avseende lagstiftning eller ej) som rör minimistandarder för inhämtande av uppgifter, gemensamma standardförfaranden för att klassificera uppgifters konfidentialitet och tillförlitlighet, gemensamma standarder för tillåtelse till åtkomst till konfidentiell information och åtkomstprofiler för användare.

Kommissionen kommer dessutom att organisera samråd och tvärvetenskapliga sammankomster inom EU-forumet om förebyggande av organiserad brottslighet för att diskutera partnerskap mellan den privata och den offentliga sektorn, särskilt om åtkomsten till uppgifter som inte inhämtats i brottsbekämpande syfte.

2.2.4 Utbyte och behandling av uppgifter

Förutom de olika metoderna för åtkomst till uppgifter och databaser utifrån principen om likvärdigt tillträde finns ett annat alternativ för att göra uppgifter och databaser lättare tillgängliga, nämligen att upprätta nätverk eller centrala databaser. I detta sammanhang uppmanade Europeiska rådet⁴ kommissionen att "lägga fram förslag till ökad kompatibilitet mellan europeiska databaser (SIS II, VIS och Eurodac) för att utnyttja mervärdet inom deras respektive rättsliga ramar vid förebyggande av och kamp mot terrorism"⁵. Vid en ökning av kompatibiliteten måste man vederbörligen beakta de tillämpliga rättsliga bestämmelserna om dataskydd.

Kommissionens åsikt är att den enda framkomliga vägen är att skapa kompatibla och sammankopplade EU-system. En konceptuellt övergripande IT-arkitektur som integrerar nationella, europeiska och internationella sammankopplade baser ger på lång sikt betydande besparingar, synergieffekter och politiska möjligheter, både när det gäller kriminalunderrättelseverksamhet och i det vidare perspektivet av en framväxande europeisk säkerhetsstrategi.

⁴ Europeiska rådet 25 mars 2004: *Uttalande om bekämpande av terrorism*.

⁵ Ett separat meddelande från kommissionen kommer att utarbetas i denna fråga.

En metod med etappvis införande bör utformas med utgångspunkt i fastställda harmoniserade datakodningsformat och åtkomstregler för de olika systemen. Vid samråd som genomförts tidigt av Europeiska kommissionen med operatörer på området⁶ har redan ett antal problem påpekats som kan medföra hinder för informationsdelning. Dessa rör särskilt bristen på

- gemensamma standarder och villkor för databehandling,
- gemensamma standarder för åtkomst till uppgifter,
- kompatibla brottsdefinitioner och statistiska uppgifter om brottslighet,
- kompatibla IT-tekniker för användning av de brottsbekämpande förvaltningarna,
- samarbetsanda i brottsbekämpningsarbetet över institutionsgränserna,
- samarbete mellan offentliga och privata aktörer,
- medvetenhet om gemensamma regler för dataskydd och bristen på gemensamma ramar för datasäkerhet.

Kommissionen avser att överlämna ett meddelande med en inventering av effektiva metoder för att avlägsna viktiga hinder för informationsdelning som i tillämpliga fall kompletteras med motsvarande lagstiftningsinitiativ.

2.2.5 Forskning

De nu pågående europeiska forskningsprogrammen gäller frågan om informations- och kommunikationsprogrammets och infrastrukturernas säkerhet. Kommissionen har redan uppmärksammat behovet av att påskynda utarbetandet av ett europeiskt säkerhetsforskningsprogram för att öka EU-medborgarnas säkerhet genom införandet av en förberedande åtgärd för säkerhetsforskning⁷. Den förberedande åtgärd för säkerhetsforskning som fastställts för åren 2004–2006 (med en budget på 65 miljoner euro) är avsedd att stödja och finansiera verksamheter för att undersöka förutsättningarna inför det omfattande europeiska säkerhetsforskningsprogram som skall inledas 2007.

Terrorism och organiserad brottslighet pekas ut som de två frågor som mest oroar EU-medborgarna (80 % av dessa anger terrorism och organiserad brottslighet som den största källan till oro). För närvarande täcker inte forskningsprogrammen i tillräcklig utsträckning forskningsverksamheter som gäller system för kriminalunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande. Det finns därför ett behov av att fastställa särskilda forskningsinsatser utöver de befintliga programmen. Dessutom är samfinansiering av forskningsverksamheter också möjlig inom Agisprogrammet.

- ***Främja forskning om säkra och konfidentiella kommunikationskanaler via Agisprogrammet.***
- ***Inleda utarbetandet av standarder för säkert utbyte av information, särskilt från och mellan de brottsbekämpande myndigheterna.***
- ***Inleda forskning med särskild inriktning på användning och införande av europeiska system för kriminalunderrättelseverksamhet, däribland om därmed sammanhängande gemensamma standarder för sekundärdata, säkert datautbyte, förbättrade redskap för dataskydd, automatiserad analys, bedömning av hot och risker och metoder för fastställande av profiler.***

⁶ Dublinförklaringen och slutsatserna från sammanträdena med EU:s forum för förebyggande av organiserad brottslighet.

⁷ KOM(2004) 72 slutlig.

2.3 Centrala element i en effektiv underrättelsestyrd brottsbekämpningskapacitet på EU-nivå

Det andra centrala målet för informationspolitiken är att föreslå åtgärder för att utveckla det underrättelsestyrda brottsbekämpandet inom EU. Kriminalunderrättelseverksamheten ger stöd åt de behöriga myndigheterna i deras utförande av sina strategiska och operativa uppgifter i syfte att förebygga och bekämpa terrorism och annan allvarlig eller organiserad brottslighet och de hot dessa ger upphov till⁸. Införandet av en europeisk modell för kriminalunderrättelseverksamhet skulle möjliggöra ett effektivt underrättelsestyrt brottsbekämpande och utökade samarbetsåtgärder. Modellen skulle omfatta frågor som synkronisering av hotbedömningar med gemensamma metoder, systematiskt stöd till hotbedömningarna genom sektoriella sårbarhetsstudier och tilldelning av de finansiella och personella resurser som krävs.

EU:s informationspolitik för brottsbekämpande syftar till att **göra den nödvändiga informationen tillgänglig för ett EU-nätverk för kriminalunderrättelseverksamhet** så att högkvalitativa underrättelser kan tas fram som kan leda till att återkommande strategiska och operativa bedömningar tas fram på EU-nivå. Tillgången till Europols informationssystem kommer också att spela en betydande roll för utvecklingen av en sådan underrättelsekapacitet inom EU.

De åtgärder som kort beskrivs i det följande bör leda till en situation där beslutsfattarna lätt kan få tillgång till strategiska bedömningar så att de så ofta som krävs kan revidera prioriteringarna för brottsbekämpandet. Dessutom skulle de operativa bedömningarna göras tillgängliga för aktionsgruppen med europeiska polischefer och ge bästa tillgängliga taktiska information för att förebygga eller bekämpa hot eller brottslighet, däribland terrorism, enligt rådets prioriteringar.

För närvarande får de brottsbekämpande myndigheterna inom EU någon vägledning genom kriminalunderrättelser som är inriktade på säkerheten för EU som helhet. Det finns i dag ett brådskande behov av att skydda EU-medborgarna mot nya säkerhetsrisker och hot. Det är därför oundgängligen nödvändigt att strategiska och operativa bedömningar på EU-nivå snabbt kan tillhandahållas. Utbytet av underrättelser bör även omfattas av rättssamhällets regler och iakttas de grundläggande mänskliga rättigheterna.

Därför planeras följande förfarande i två etapper:

- På kort sikt bör medlemsstaternas kriminalunderrättelse sammanträda månatligen, eventuellt i Europols regi, för diskussioner om sina nationella strategiska och operativa bedömningar. Europol bör bidra med alla underrättelser man kan tillhandahålla. De underrättelser som framkommer bör kollationeras och ligga till grund för strategiska bedömningar för EU, t.ex. två gånger om året och operativa bedömningar för EU varje månad. Med stöd av de strategiska bedömningarna för EU skulle rådet kunna fastställa prioriteringar för brottsbekämpandet. Polischefernas aktionsgrupp bör vidarebefordra de operativa bedömningarna till den operativa nivån i de nationella brottsbekämpande systemen.

⁸ *Kriminalunderrättelser* delas in i strategiska och operativa (eller taktiska) underrättelser. Strategiska underrättelser ger svar på frågan om *vilka* de hot och brott är som måste åtgärdas och operativa underrättelser ger taktisk vägledning om *hur* man bäst kan angripa och prioritera dem.

Detta bör i ett första skede bygga på information som medlemsstaternas kriminalunderrättelsetjänster och Europol kan få laglig tillgång till i enlighet med gällande lagstiftning, och tillgängliga analysredskap bör användas.

- På längre sikt kan de nationella kriminalunderrättelsemyndigheterna börja ta fram kriminalunderrättelser med hjälp av standardiserade analysredskap utifrån de relevanta uppgifter om brottsbekämpande som finns tillgängliga i unionen.

Europols betydelse skulle öka eftersom uppgifterna och förfarandena skulle bli mer europeiska. Detta skulle leda till kriminalunderrättelser av högre kvalitet eftersom de skulle bli mer standardiserade och därför kunna förstås av en större krets. Relationerna mellan Europol, rådet och polischefernas aktionsgrupp behöver anpassas till de ändrade förhållandena. Vid den tidpunkten kommer EU att kunna hävda sig i internationella sammanhang som en partner i brottsbekämpandet med egna särskilda egenskaper och kvaliteter.

Kommissionen avser att undersöka de nödvändiga åtgärderna för att upprätta ett system för framtagande i god tid av tillförlitliga bedömningar av kriminalunderrättelser och lägga fram en rapport till rådet före utgången av år 2005.

Prioriteringar kommer att fastställas av rådet utifrån de strategiska bedömningar som utarbetas av kriminalunderrättelsegruppen. Operativa bedömningar bör göra det möjligt att uppnå specifika resultat, t.ex. att arresteringar görs, att vinning av brottslig verksamhet tas i beslag eller förverkas eller att riktade insatser görs för att sätta stopp för en kriminell grupp.

De underrättelsemetoder som vanligen används bör utformas så att de lämpar sig för användning inte bara på allmän EU-nivå utan också vid hanteringen av specifika transnationella eller regionala problem (t.ex. inom Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet). Kommissionen och Europol bör genomföra en undersökning av de olika metoder som används inom medlemsstaternas kriminalunderrättelseorgan och före utgången av år 2005 föreslå en europeisk analysmetodik för kriminalunderrättelser. I samband med detta kunde man begära att Europeiska polisakademien upprättar en utbildningsplan för att lära kriminalanalytikerna att använda dessa metoder och ledningarna att på bästa sätt utnyttja de operativa bedömningarna. De vanligen använda analysmetoderna⁹ bör ge resultat som kan användas för att ta fram strategiska och operativa bedömningar för EU.

- ***För att lämpliga åtgärder för genomförandet av idéerna i detta meddelande skall kunna vidtas krävs godkännande av rådet.***
- ***Under ledning av Europol bör företrädare för medlemsstaternas kriminalunderrättelseenheter sammanställa nationella strategiska och operativa bedömningar.***
- ***Rådet bör uppmana medlemsstaterna att göra underrättelser tillgängliga för Europol och ge Europol i uppdrag att utarbeta en övergripande hotbedömning. Tull- och gränskontrollmyndigheterna bör ges instruktioner att samordna sitt underrättelsearbete med Europol.***

⁹ Dessa metoder gäller analyser av resultat, brottsmönster, brottslighetsmarknader, kriminella nätverk, risker (som i sig används som riskhanteringsinstrument), målprofiler (ofta kallat "profilering"), kriminella verksamhetsprofiler och demografiska och sociala trender.

- *Gemensamma rapporteringsstandarder och definitioner för brottsstatistik bör utarbetas.*
- *Gemensamma analysmetoder för framtagande av underrättelser på EU-nivå bör utvecklas, eventuellt under ledning av Europol.*

2.4. Förtroendeskapande åtgärder

Det tredje centrala målet för informationspolitiken är att bidra till uppbyggandet av ett ömsesidigt förtroende mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europa genom att upprätta en gemensam plattform med värderingar, standarder och policyval som delas av alla.

Att införa gemensamma standarder är av avgörande betydelse för att skapa förtroendefulla ramar för insamling av, åtkomst till och utbyte av information (se särskilt avsnitt 2.2). Gemensamma standarder för dataåtkomst och –behandling samt kompatibla metoder för hot-, risk- och profilbedömningar kommer att ge en omistlig grund för ett effektivt utbyte av information och underrättelser på strategisk och operativ nivå. Åtgärderna kommer endast att bli effektiva om det finns ett konsekvent politiskt stöd för genomförandet av en **gemensam domän för brottsbekämpande** i EU, som bygger på kompatibla nationella kriminalunderrättelsesystem som tillsammans bildar en begreppsmässigt integrerad europeisk modell för kriminalunderrättelseverksamhet.

Det är därför nödvändigt att bygga upp formella och informella arbetsrelationer för att få systemet att fungera. Fortbildning av brottsbekämpande personal i syfte att uppnå en gemensam förståelse av kriminalunderrättelseverksamhet kommer att bidra till framsteg i dessa avseenden. Europeiska polisakademin bör spela en viktig roll i sammanhanget, bl.a. genom att

- inrätta regelbundna utbildningskurser för möjliga framtida politiska beslutsfattare och chefer på högsta nivå,
- utarbeta en modell för kursplan för utbildning av nationella chefer på mellannivå inom kriminalunderrättelseverksamheten, och
- genomföra utbildningsinsatser som rör alla inslag i EU:s informationspolitik.

Andra åtgärder kommer att stärka insatserna för att skapa nätverk, bl.a. sådana som bygger på redan befintliga instrument som ömsesidiga utvärderingar, riktade projekt inom Agisprogrammet eller verksamheter som genomförs inom ramen för EU:s forum för förebyggande av organiserad brottslighet.

Slutligen bör de nationella datatillsynsmyndigheternas roll vederbörligen beaktas, eftersom dessa kommer att bidra till upprättandet av de nödvändiga åtgärderna till skydd för rättssamhällets regler och ansvar för en effektiv kontroll.

Förtroendeskapande åtgärder och tekniker (gemensamma standarder och metoder) är av avgörande betydelse. Kommissionen avser att lägga fram förslag före utgången av år 2005.

Samtidigt bör rådet uppmana Europeiska polisakademin att börja utarbeta en gemensam kursplan för utbildning av brottsbekämpande tjänstemän.

KAPITEL III – LAGSTIFTNINGSINITIATIV SOM HAR SAMBAND MED DETTA MEDDELANDE

Kommissionen kommer att fortsätta att utveckla denna politik, bl.a. genom lagstiftningsinitiativ på de näraliggande områdena skydd av personuppgifter inom tredje pelaren och användning av information om passagerare i brottsbekämpande syfte, det senare i enlighet med de principer som anges i kommissionens meddelande från december 2003¹⁰.

Genom förslaget till rambeslut om dataskydd kommer gemensamma standarder att upprättas för behandlingen av personuppgifter som utväxlas enligt avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen i syfte att ge polisiära och rättsliga myndigheter behörighet till åtkomst till alla relevanta uppgifter som har samband med brottsbekämpande under iakttagande av de grundläggande rättigheterna. Rambeslutet bör skapa en enda ram för dataskyddet för att ge förutsättningar för samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, undersöka och beivra brott och hot mot säkerheten. Det kommer att skapa ramar för de mer specifika bestämmelserna i de olika rättsliga instrument som antagits på EU-nivå och kommer att ytterligare minska de praktiska skillnaderna i informationsutbytet mellan, å ena sidan, medlemsstaterna och, å andra sidan, medlemsstaterna och tredje land och innehålla en mekanism som säkerställer skyddet av de grundläggande rättigheterna.

¹⁰ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Överföring av flygpassagerares (PNR)-uppgifter: en övergripande EU-strategi (KOM(2003) 826 slutlig, 16.12.2003).