

POLISSAMARBETE

EU:s byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) är en central del av EU:s bredare struktur för inre säkerhet. Samarbetet och politiken inom brottsbekämpning är fortfarande under utveckling, och ett särskilt fokus ligger på bekämpning av terrorism, it-brottslighet och annan grov och organiserad brottslighet. Huvudmålet är att skapa ett säkrare Europa för alla i EU, i enlighet med de grundläggande rättigheterna och dataskyddsreglerna, så som parlamentet flera gånger har begärt.

RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 33 (tullssamarbete), 87, 88 och 89 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

MÅL

Ett effektivt polissamarbete är avgörande för att EU ska kunna bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som bygger på respekt för de grundläggande rättigheterna. Gränsöverskridande brottsbekämpande samarbete – som omfattar polis, tull och andra brottsbekämpande myndigheter – syftar till att förebygga, upptäcka och utreda brott i EU. I praktiken handlar detta samarbete huvudsakligen om grov brottslighet (t.ex. organiserad brottslighet, narkotikahandel, penningtvätt, euroförfalskning, människohandel och it-brottslighet) och terrorism. Europol är EU:s brottsbekämpande organ.

RESULTAT

A. Starten

Polissamarbetet mellan medlemsstaterna inleddes 1976 i den så kallade "Trevigruppen", ett mellanstatligt nätverk som bestod av företrädare från de olika justitie- och inrikesministerierna. I Maastrichtfördraget angavs sedan vilka frågor av gemensamt intresse som berättigade ett polissamarbete (terrorism, narkotika och annan internationell brottslighet). Det fastställdes även att en europeisk polisbyrå (Europol) skulle skapas, i ett första skede i form av Europols narkotikaenhet. Europolkonventionen undertecknades den 26 juli 1995, men byråns verksamhet inleddes officiellt först den 1 juli 1999, med förstärkta befogenheter enligt Amsterdamfördraget (som undertecknades den 2 oktober 1997). Polissamarbetet hade dock påbörjats redan innan Europol fanns. Redan när Schengenområdet skapades 1985, då bara med en handfull medlemsstater, blev det gränsöverskridande polissamarbetet verklighet (se även faktablad [4.2.4](#)). När Amsterdamfördraget trädde i kraft införlivades Schengenregelverket i EU-rätten, inklusive de aspekter som rörde polissamarbetet, men det gjordes inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i den tredje pelaren. Samma mellanstatliga strategi användes för de åtgärder som en liten grupp medlemsstater införde inom ramen för polissamarbetet i enlighet med Prüm-fördraget, vilket innehöll bestämmelser om utbyte av dna, fingeravtryck

och fordonsregistreringsuppgifter. Prümfördraget infördes fullt ut på EU-nivå genom [rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008](#).

B. Nuvarande institutionella ramar

Den institutionella ramen förenklades avsevärt i och med Lissabonfördraget (EUF-fördraget), och de flesta åtgärder inom ramen för polissamarbetet införs numera enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande) och är föremål för rättslig översyn av EU-domstolen. Även om man bortser från de särskilda villkor som gäller för området med frihet, säkerhet och rättvisa (dvs. undantag för Storbritannien, Irland och Danmark (protokoll 21 och 22 till EUF-fördraget) och en framskjuten roll för de nationella parlamenten (protokoll 1 och 2)) har emellertid polissamarbetet, men även det straffrättsliga samarbetet, inte fullständigt fogats in i EU-ramen, utan har bevarat en viss särprägel:

- Kommissionen delar sin initiativrätt med medlemsstaterna, förutsatt att dessa företräds av en fjärdedel av rådsmedlemmarna (artikel 76 i EUF-fördraget).
- När det gäller åtgärder inom det operativa samarbetet, vilka införs enhälligt av rådet, ska parlamentet endast höras. Om ingen enighet nås i rådet får nio eller fler medlemsstater samarbeta inom ramen för ett fördjupat samarbete. Vid ett sådant scenario upphäver rådet tillfälligt förfarandet för att uppnå enhällighet ("nödbromsen" enligt artikel 87.3 i EUF-fördraget).

C. Viktiga rättsakter om polissamarbete som antagits inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet

- Europaparlamentets och rådets [direktiv 2013/40/EU](#) av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF (it-brottslighetsdirektivet). Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 4 september 2015.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2015/2219](#) av den 25 november 2015 om Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2005/681/RIF, tillämplig sedan 1 juli 2016.
- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2016/681](#) av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet. Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 25 maj 2018.
- Europaparlamentets och [rådets direktiv \(EU\) 2016/1148](#) av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen. Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 9 maj 2018.
- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2017/541](#) av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 8 september 2018.

- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2021/555](#) av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2018/1726](#) av den 14 november 2018 om Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA), om ändring av förordning (EG) nr 1987/2006 och rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av förordning (EU) nr 1077/2011, tillämplig sedan den 11 december 2018.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2018/1862](#) av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU, tillämplig från den 28 december 2021 som senast.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2019/818](#) av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.
- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2019/1153](#) av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF. Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 1 augusti 2021.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2021/784](#) av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, tillämplig från den 7 juni 2022.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2022/991](#) av den 8 juni 2022 om ändring av förordning (EU) 2016/794 vad gäller Europols samarbete med privata parter, Europols behandling av personuppgifter till stöd för brottsutredningar och Europols roll inom forskning och innovation, tillämplig från den 28 juni 2022.
- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2022/2555](#) av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet). Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 18 oktober 2024.
- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2022/2557](#) av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG (CER-direktivet). Medlemsstaterna skulle ha införlivat detta direktiv i nationell rätt senast den 18 oktober 2024.
- Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2023/977](#) av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter

och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF. Medlemsstaterna ska införliva detta direktiv i nationell rätt senast den 18 oktober 2024.

- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2023/2131](#) av den 4 oktober 2023 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 och rådets beslut 2005/671/JHA vad gäller digitalt informationsutbyte i terrorismärenden, som gäller sedan den 31 oktober 2023.
- Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2024/982](#) av den 13 mars 2024 om automatisk sökning och automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete (Prüm II-förordningen), tillämplig från den 25 april 2024.

D. Byråer och övriga organ för polissamarbete

1. EU:s byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)

Det främsta målet för [Europol](#) är att göra Europa säkrare. Europol stöttar medlemsstaterna i deras kamp mot terrorism, it-brottslighet och annan grov organiserad brottslighet. Byrån samarbetar också med många partnerländer utanför EU och med internationella organisationer och är ett centrum för stöd i brottsbekämpande insatser och samlar information om brottslig verksamhet.

Stora kriminella nätverk och terroristnätverk utgör ett betydande hot mot EU:s inre säkerhet. De största säkerhetshoten är terrorism, internationell narkotikahandel, penningtvätt, organiserade bedrägerier, euroförfalskningar och människohandel.

Europol har inrättat flera specialiserade enheter för att bemöta dessa hot:

- Europeiska it-brottscentrumet, som stärker de brottsbekämpande åtgärderna mot it-brott i EU och bidrar därmed till att skydda allmänheten, företag och myndigheter från internetbrott.
- Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling, som stöttar medlemsstaterna i det riktade arbetet för att lösa upp de komplexa och sofistikerade kriminella nätverk som ägnar sig åt människosmuggling.
- Europeiska centrumet mot terrorism, ett operativt centrum och centrum för expertis som svarar mot det växande behovet av kraftfullare EU-åtgärder mot terrorism.
- Europeiska centrumet för grov och organiserad brottslighet, som bistår med operativt stöd i medlemsstaternas utredningar av prioriterade ärenden som rör grov och organiserad brottslighet.
- Den samordnade koalitionen mot immaterialrättsbrott, som ger operativt och tekniskt stöd till brottsbekämpande myndigheter och andra samarbetspartner.
- Europeiska centrumet för bekämpning av finansiell och ekonomisk brottslighet, ett operativt centrum som stöttar medlemsstaterna i pågående ärenden som rör ekobrott.
- FIU.net, ett decentraliserat och sofistikerat datanätverk som stöttar finansunderrättelseenheterna i EU i deras kamp mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

- EU-enheten för anmälan av innehåll på internet, som identifierar och utreder innehåll med ont uppsåt på internet och i sociala medier.

Europol inrättades genom Europolförordningen. Byrån är baserad i Haag (Nederländerna). Europol utarbetar flera rapporter, såsom rapporten om den rådande situationen och tendenserna när det gäller terrorismen i Europa ([TE-SAT](#)), hotbilda-bedömningen avseende grov och organiserad brottslighet ([Socta](#)), hotbilda-bedömningen av internetstödd organiserad brottslighet ([locta](#)) och en [årlig översyn](#). Europol offentliggjorde sin senaste [Socta-bedömning](#) i april 2021, sin senaste [TE-SAT-rapport](#) i juni 2023 och sin senaste [locta-bedömning](#) i juli 2023. Den 5 april 2024 lade Europol fram sin första [rapport](#) Decoding the EU's most threatening criminal networks.

För att uppnå ökad ansvarsskyldighet för byrån inrättades en gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol inom ramen för Europolförordningen. Enligt artikel 88 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet, tillsammans med de nationella parlamenten, granska Europols verksamhet. I artikel 51 i Europolförordningen står det följande: "Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag, inbegripet vad avser konsekvenserna av denna verksamhet för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter". Den [gemensamma parlamentariska kontrollgruppens 14:e möte](#) anordnades den 18–19 februari i Gent, Belgien.

I maj 2022 antog parlamentet och rådet en ny [förordning](#) om ändring av Europols mandat, som trädde i kraft den 28 juni 2022. Den nya Europolförordningen omfattar förbättringar vad gäller forskning och innovation, behandling av stora datamängder, samarbetet med privata aktörer och länder utanför EU, samarbetet med Europeiska åklagarmyndigheten och hur nya registreringar kan föras in i Schengens informationssystem på grundval av information från länder utanför EU, eftersom Europol nu kan uppmana medlemsstaterna att föra in registreringar. Europols verkställande direktör kan också föreslå att en nationell utredning ska inledas om icke-gränsöverskridande brott som påverkar ett gemensamt intresse som är föremål för EU-politik.

2. EU:s byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol)

[Cepol](#) arbetar med att utveckla, genomföra och samordna utbildning för tjänstemän som arbetar med brottsbekämpning. Cepol bidrar till ett säkrare Europa genom att underlätta samarbetet och kunskapsutbytet mellan tjänstemän som arbetar med brottsbekämpning i medlemsstaterna, och i viss mån i länder utanför EU, i frågor som rör EU:s prioriteringar på säkerhetsområdet, i synnerhet EU:s policycykel avseende grov och organiserad brottslighet. Cepol inrättades inom ramen för Cepolförordningen. Byrån är baserad i Budapest (Ungern).

3. Ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten (Cosi)

I artikel 71 i EUF-fördraget står det följande: "En ständig kommitté ska inrättas i rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 240 ska den främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Företrädare för unionens berörda organ och byråer får medverka i

kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska informeras om arbetet.” Così inrättades genom [rådets beslut av den 25 februari 2010](#) om inrättande av ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten (2010/131/EU).

4. EU:s underrättelse- och lägescentral

EU:s underrättelse- och lägescentral (EU Intcen) är i egentlig mening inte ett organ för polisiärt samarbete, eftersom den utgör en del av Europeiska utrikestjänsten och bara ägnar sig åt strategisk analys. Intcen bidrar dock till polissamarbetet genom att ta fram hotbilda-bedomningar som bygger på information från underrättelsetjänster, militären, diplomater och polismyndigheter. Intcen kan också lämna värdefulla bidrag från ett operativt perspektiv genom att t.ex. ta fram EU-övergripande information om mål, motiv och resor när det gäller terrorister.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Parlamentet har spelat en nyckelroll i utformningen av EU:s lagstiftning på området för polissamarbete genom att göra säkerheten för EU:s invånare till en politisk prioritet. Dessutom har parlamentet, inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet, där det är jämbördigt med rådet, arbetat med att förbättra polissamarbetet.

Det huvudsakliga verktyget för polissamarbetet är Europol, som är en central del av EU:s bredare struktur för inre säkerhet. Som en del av reformen av Europol var parlamentet en aktiv förespråkare för utökad parlamentarisk kontroll och bättre dataskyddsregler. [Parlamentet deltog](#) (inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet) i arbetet med att stärka Europols mandat, efter [kommissionens förslag](#) som antogs den 9 december 2020. Det nya mandatet ger Europol rätt att behandla stora datamängder och att utveckla ny teknik som tillgodoser behoven inom brottsbekämpning. Det stärker också Europols ram för dataskydd och den parlamentariska tillsynen. Den reviderade Europolförordningen trädde i kraft i juni 2022.

Parlamentet har i flera debatter om kampen mot terrorism och om yttrandefrihet fördömt terroristattacker i Europa och runt om i världen och efterlyst enighet och kraftfulla åtgärder. Parlamentet har också efterfrågat ytterligare insatser för att främja de grundläggande friheterna och hänvisat till att internetaspekterna av radikaliserings och hatpropaganda måste hanteras skyndsamt.

Den 17 december 2020 antog parlamentet en [resolution](#) om strategin för EU:s säkerhetsunion för perioden 2020–2025, som [kommissionen](#) hade lagt fram den 24 juli 2020. I strategin föreslås att verktyg och åtgärder under de nästkommande fem åren ska utvecklas för att trygga säkerheten i vår fysiska och digitala miljö. Det handlar bland annat om att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet, förebygga och upptäcka hybridhot, öka motståndskraften i vår samhällskritiska infrastruktur, främja it-säkerhet och gynna forskning och innovation.

Den 6 oktober 2021 antog parlamentet en [resolution](#) om artificiell intelligens (AI) inom straffrätten och om polisens och rättsväsendets användning av artificiell intelligens i brottmål. Ledamöterna pekade på risken för algoritmiska fördomar i AI-tillämpningar och betonade att mänsklig övervakning behövs för att förhindra

diskriminering. De begärde också att system för ansiktsgenkänning ska sluta användas i brottsbekämpande syften. Den 13 mars 2024 antog parlamentet en [lagstiftningsresolution](#) om förslaget till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI-akten). I förordningen fastställs skyldigheter för AI-system och leverantörer, på grundval av potentiella risker och konsekvenser av AI, samtidigt som säkerheten och efterlevnaden av de grundläggande rättigheterna säkerställs. Det är i princip förbjudet för brottsbekämpande myndigheter att använda system för biometrisk identifiering, utom i snävt definierade situationer som angivits på ett uttömmande sätt.

Parlamentet är delaktigt i utvärderingen och granskningen av följande, och ser över relevanta lagstiftningsförslag:

- Kommissionens meddelande [En agenda för terrorismbekämpning för EU: förutse, förhindra, skydda, reagera](#), som antogs den 9 december 2020.
- Kommissionens [nya EU-strategi för cybersäkerhet](#), som offentliggjordes den 16 december 2020, där nya regler föreslås för att göra fysiska och digitala kritiska entiteter mer resilienta.
- Kommissionens [strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025](#), som lades fram den 14 april 2021.
- Kommissionens meddelande om [EU:s färdplan för att bekämpa narkotikahandel och organiserad brottslighet](#), som antogs den 18 oktober 2023.
- Kommissionens meddelande om den [sjätte lägesrapporten om strategin för EU:s säkerhetsunion](#), som antogs den 18 oktober 2023.

För att samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter i hela EU ska fungera bättre inom ramen för ett modernt regelverk [föreslog](#) kommissionen den 8 december 2021 en [EU-kodex för polissamarbete](#), i syfte att bringa ordning i det nuvarande lapptäcket av olika EU-verktyg och multilaterala samarbetsavtal. De föreslagna åtgärderna omfattar en rekommendation om operativt polissamarbete, nya regler för informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna och ändrade regler för automatiserat informationsutbyte inom polissamarbetet enligt Prümramen. Parlamentet var delaktigt i godkännandet av de föreslagna åtgärderna.

Parlamentet utarbetade nyligen betänkanden och resolutioner om följande frågor: förebyggande och bekämpning av människohandel samt skydd för dem som utsatts, förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, cybervåld, sexuella övergrepp mot barn på internet, it-brottslighet och cybersäkerhet, penningtvätt och finansiering av terrorism, europeisk utlämnandeorder och bevarandeorder för elektronisk information i brottmål, reformen om digital integritet och konfidentialitet vid elektronisk kommunikation, översynen av kodexen om Schengengränserna, digitaliseringen av viseringsförfarandena, samarbete inom brottsbekämpning, insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare, terrorism och våldsinriktad radikaliserings, inkräktande spionprogram, utländsk inblandning och desinformation, och informationsutbyte och dataflöden med Förenta staterna.

Politiken för polissamarbetet och den inre säkerheten är fortfarande under utveckling, och fokus ligger på att motverka EU-övergripande hot och brottslighet

på ett effektivare sätt. För parlamentets del är det särskilt viktigt att detta sker i överensstämmelse med bestämmelserna om grundläggande rättigheter och dataskydd. Det har gjorts en fullständig översyn av reglerna för EU:s organ för polissamarbete men samordnade insatser kommer ändå att krävas för att ytterligare stärka åtgärderna inom ramen för polissamarbetet, särskilt i fråga om utbyte av information och bevismaterial mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter samt mellan dessa och EU:s organ. Parlamentet har krävt att medlemsstaterna ska förbättra den tekniska standardiseringen som behövs när det gäller datakvalitet och inrättande av en rättslig ram för en framtida strategi baserat på "informationsutbyte som standard". I detta sammanhang måste EU på ett välöversvägt sätt gripa sig an de utmaningar som rör teknik, artificiell intelligens, kryptering och interoperabilitet mellan informationssystem för gränser, säkerhet och migration.

I takt med att antalet uppgifter ökar och förväntningarna stiger måste EU:s organ få tillräckligt med ekonomiska och mänskliga resurser.

Parlamentet är numera en fullfjädrad institutionell aktör när det gäller politiken för den inre säkerheten och bör spela en större roll när politiken för polissamarbetet ska utvärderas och definieras.

Alessandro Davoli
04/2024