



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna Jontell

Europolkonventionens
förenlighet med artikel 8
Europakonventionen

Examensarbete
20 poäng

Per-Ole Träskman

Folkrätt

HT 2006

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 PRESENTATION	4
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	5
1.3 AVGRÄNSNING	5
1.4 METOD OCH MATERIAL	6
1.5 DISPOSITION	7
2 EUROPOL	8
2.1 INLEDNING	8
2.1.1 Kort historik	8
2.1.2 Europols målsättning och mandat	8
2.1.3 Europols arbetsuppgifter	9
2.2 ORGANISATION	10
2.2.1 Inledning	10
2.2.2 Nationella enheter och sambandsmän	10
2.2.3 Europols styrelse och Direktören	11
2.3 HOTBILDEN OCH BEHOVET	12
2.3.1 Inledning	12
2.3.2 Aktörer	12
2.3.3 Aktivitet	13
2.4 KRITIK MOT EUROPOL	14
2.4.1 Inledning	14
2.4.2 Kritik mot Europols verksamhet	14
2.4.2.1 Typen av personuppgifter	14
2.4.2.2 Omfattning av personkrets	15
2.4.2.3 Överföring av information till 3:e land	15
2.4.2.4 Lagringstid för personuppgifter	16
2.4.3 Kritik mot organisationen	16
2.4.3.1 Bristen på demokratisk kontroll	16
2.5 INSTRUMENT OM INTEGRITET	16
2.5.1 Inledning	16
2.5.2 Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter	17
2.5.3 Europarådets ministerkommittés rekommendation R(87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn	18

2.5.4	Iakttagelser	19
3	EUROPOLS REGISTER	21
3.1	INLEDNING	21
3.2	INFORMATIONSGISTRET	21
3.2.1	Utformning	21
3.2.2	Innehåll	22
3.2.3	Ansvar	22
3.3	ANALYSREGISTER	22
3.3.1	Inledning	22
3.3.2	Utformning	23
3.3.3	Innehåll	24
3.3.4	Ansvar	25
3.4	INDEXREGISTER	26
3.5	LAGRINGSTID	26
3.6	FELAKTIGA UPPGIFTER	26
3.7	DATASÄKERHET OCH SKYDD FÖR PERSONUPPGIFTER	27
3.8	DEN ENSKILDES INSYN	27
3.9	TILLSYN OCH DEMOKRATISK KONTROLL	28
3.9.1	Samarbete inom den tredje pelaren	28
3.9.2	Granskning	29
3.9.2.1	Inledning	29
3.9.2.2	Nationell tillsyn	29
3.9.2.3	Europols gemensamma tillsynsmyndighet	29
3.9.2.3.1	Överklagandekommittén	30
3.9.3	Demokratisk kontroll	31
3.10	VIDAREBEFODRAN TILL TREDJE LAND	31
4	EUROPOL OCH EUROPAKONVENTIONEN	33
4.1	INLEDNING	33
4.2	EUROPAKONVENTIONENS STÄLLNING I GEMENSKAPSRÄTTEN	33
4.3	SAMARBETET INOM DEN TREDJE PELAREN	35
4.4	EUROPAKONVENTIONENS INFLYTANDE ÖVER EUROPOL	36
5	EUROPAKONVENTIONEN	37
5.1	INLEDNING	37
5.1.1	Europarådet	37
5.1.2	Europakonventionen	37
5.1.3	Europadomstolen	38

5.2	ARTIKEL 8 EKMR – SKYDD FÖR PRIVATLIVET	39
5.2.1	Omfattning av rättigheten i artikel 8.1	39
5.2.2	Förutsättningar för restriktioner	40
5.2.2.1	Kravet på ”stöd i lag”	40
5.2.2.2	Kravet på nödvändighet och tillgodoseende av allmänt eller enskilt intresse	41
5.2.2.3	Margin of appreciation	41
5.3	EUROPADOMSTOLENS PRAXIS	42
5.3.1	Kränkning av art 8.1	42
5.3.2	Stöd i lag	43
5.3.2.1	Precision ger förutsebarhet för enskilda	43
5.3.2.2	Precision skyddar mot godtycklig maktutövning	44
5.3.3	Mål och nödvändighet	45
5.3.3.1	Allmänt eller enskilt intresse	45
5.3.3.2	Krav på välmotiverade ingrepp	45
5.3.3.3	Nödvändighet	46
5.3.3.4	Garantier mot missbruk	46
5.3.4	Aktualiserade problemområden i praxis	47
5.3.4.1	Registrering av brottsoffer	47
5.3.4.2	Registrering av politisk åskådning	47
5.3.4.3	Begränsning av tillgång till register för den informationen avser	47
5.3.5	Margin of appreciation	48
6	EFFEKTIV BROTTSBEKÄMPNING VS RESPEKT FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	50
6.1	INLEDNING	50
6.2	INTEGRITET	51
6.3	BROTTSBEKÄMPNING	52
6.4	AVVÄGNING	52
6.5	KONSEKVENSER	53
7	ANALYS	55
7.1	INLEDNING	55
7.2	ÄR EUROPOLS HANTERING AV PERSONDATAUPPGIFTER I STRID MED ARTIKEL 8.1 EUROPAKONVENTIONEN?	55
7.3	KAN DE INSKRÄNKANDE ÅTGÄRDERNA RÄTTFÄRDIGAS?	56
7.3.1	Stöd i lag	56
7.3.1.1	Tillgänglighet	56
7.3.1.2	Precision	56
7.3.2	Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle	58
7.3.2.1	Syftet med Europols verksamhet – ett legitimt mål?	58
7.3.2.2	Nödvändighet	58
7.3.2.2.1	Personkretsens omfattning	58
7.3.2.2.2	Personuppgifternas omfattning	59
7.3.2.2.3	Begränsningar i rätten till tillgång	60
7.3.2.2.4	Överföring till tredje part	61

7.3.2.2.5	Hotbilderna	62
7.3.2.2.6	Lagringstiden	63
8	AVSLUTNING	64
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	66
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	70

Sammanfattning

Den Europeiska Unionen bygger på ett samarbete om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Som ett led i att trygga fri rörlighet för personer inom unionen har gränskontroll vid de inre gränserna i unionen avskaffats. Borttagandet av de fysiska gränserna främjar inte bara fri rörlighet i positiv bemärkelse, utan kommer också till gagn för gränsöverskridande brottslighet. Då den klassiska gränskontrollen togs ur bruk uppstod därför ett behov att förhindra att systemet utnyttjades av kriminella aktörer. De åtgärder som skall motverka denna negativa effekt kallas kompensatoriska åtgärder och består bland annat av inrättandet av den Europeiska unionens brottsbekämpande myndighet, Europol.

Europol är ett mellanstatligt polissamarbete utan operativa befogenheter vars arbete består i informationsutbyte, brottsanalys och samordning. Dess syfte är att stärka effektiviteten och öka samarbetet mellan staternas rättsvårdande myndigheter för att i förlängningen bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Europols främsta arbetsredskap är dataregister som tillåter medlemsstaterna att dela kriminalunderrättelser. Dessa register har emellertid, liksom andra åtgärder, kritiserats för att inskränka den personliga integriteten då de till stor del bygger på personuppgifter.

Detta examensarbete undersöker hur Europols arbete förhåller sig till respekten av mänskliga rättigheter. Mot bakgrund av den kritik som riktats mot Europol ur integritetshänsyn, undersöks om utformningen och hanteringen av dess persondataregister kan anses vara integritetskränkande i den grad att det kan tänkas strida mot rätten till privatliv såsom den stadgas i artikel 8 Europakonventionen.

För att sätta in denna undersökning i ett sammanhang undersöks även vilket yttre förhållande som råder mellan Europolkonventionen och Europakonventionen.

Framställningen ger att Europadomstolen, i en hypotetisk bedömning, troligtvis skulle finna att Europols hantering av personuppgifter med avseende på insamling, lagring, vägran att lämna ut uppgifter samt vidarebefordran av uppgifter till tredje part, är åtgärder som strider mot artikel 8.1 Europakonventionen. Emellertid visar analysen att det också är troligt att Europadomstolen finner att vissa av de integritetskränkande åtgärderna kan godtagas med stöd av undantagsmöjligheterna i artikel 8.2 Europakonventionen, vilket vill säga att de kan godkännas om de har stöd i lag och att det finns stöd för att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ett allmänt eller särskilt intresse.

I framställningen har också framkommit att Europol, som en följd av dess karaktär som mellanstatligt samarbetsorgan inom den tredje pelaren, i

dagsläget inte är formellt förpliktigt att följa Europakonventionen förutom i fall då detta är en gemensam önskan hos medlemstaterna. Detta kan emellertid komma att ändras om den nya konstitutionen för Europa träder ikraft i sin nuvarande ordalydelse, med ett ökat skydd för den enskilde som följd.

Förkortningar

Art.	Artikel
EDU	European Drugs Unit
EKMR	Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
SvD	Svenska Dagbladet
Säpo	Säkerhetspolisen
UDHR	The Universal Declaration of Human Rights

1 INLEDNING

1.1 PRESENTATION

Den 12 februari 2006 publicerade Svenska Dagbladet en debattartikel skriven av Datainspektionens generaldirektör, Göran Gräslund. Artikeln hade titeln ”Bit inte ihjäl integriteten”, vilket syftar på den jämförelse som Gräslund gör mellan hur en rävhona biter ihjäl sina ungar om hon blir skrämmd av ett flygplan på låg nivå och hur vi, skrämmda av hotet från bland annat terrorism, är på väg att prioritera bort stora delar av det integritetsskydd som det tagit decennier att bygga upp.

Bakgrunden till de åtgärder som kritiseras känner vi alla till. Händelserna den 11 september 2001 lämnade ett tryck på västvärldens makthavare att instifta mer effektiva skyddsåtgärder för att i framtiden undvika liknande händelser. Detta har, jämte den explosionsartade tekniska utvecklingen och förbättrade förutsättningar för mobilitet som gynnar den gränsöverskridande brottsligheten, bidragit till ökade satsningar på brottsförebyggande och brottsutredande satsningar.

Gräslund är en av många, som på senare tid höjt ett varningens finger inför de konsekvenser för den personliga integriteten som riskerar att följa allt mer ingripande brottsbekämpande åtgärder. Kritiska röster har uttryckt oro för att ”storebrorsamhället”, eller ”Bodströmsamhället”, i sin iver i att bekämpa brottsligheten, sätter den personliga integriteten i andra hand.

I Europa har arbetet med att öppna upp EU lett till att inre hinder som gränskontroller avskaffats och ersatts med andra, kompensatoriska åtgärder. Tyvärr uppstår negativa effekter, då den ökade rörligheten gynnar även kriminella grupper. Narkotikahandel, människohandel och annan gränsöverskridande brottslighet har fått ett friare spelrum. För att hålla jämna steg med de kriminella elementen krävs att effektiva åtgärder vidtas. Den organiserade brottslighetens utveckling i ett öppet och gränslöst Europa har visat sig kräva ett gränslöst polissamarbete. Bland vidtagna kompensatoriska åtgärder finner man instiftandet av Europol.

Europol är ett mellanstatligt polissamarbete utan operativa befogenheter vars arbete består i informationsutbyte, brottsanalys och samordning. Europolis främsta arbetsredskap är de automatiserade dataregister som tillåter medlemsstaterna att dela kriminalunderrättelser. Dess syfte är att stärka effektiviteten och öka samarbetet mellan staternas rättsvärdande myndigheter för att i förlängningen bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Dessa register har emellertid, liksom andra åtgärder, kritiserats för att inskränka den personliga integriteten.

1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med detta examensarbete är att undersöka Europols arbete med avseende på mänskliga rättigheter. Då Europol i den allmänna diskursen fått utstå kritik för hur utformningen och hanteringen av deras persondataregister ser ut, vill jag undersöka om de kan anses vara integritetskränkande i den grad att det kan tänkas strida mot bestämmelserna i Europakonventionen¹.

I ett första led vill jag undersöka om Europols lagring, behandling och användning av persondatauppgifter inskränker rätten till privatliv såsom den stadgas i artikel 8.1 Europakonventionen.

I ett andra led vill jag undersöka om, i det fall en kränkning anses föreligga, det ur någon hänsyn kan vara motiverat att göra ett undantag i enlighet med artikel 8.2 Europakonventionen.

För att sätta in denna undersökning i ett sammanhang vill jag även undersöka vilket yttre förhållande som finns mellan Europolkonventionen² och Europakonventionen. Syftet här är att undersöka i vilken utsträckning Europol är skyldig att följa Europakonventionen.

1.3 AVGRÄNSNING

Då syftet med detta examensarbete är undersöka Europolkonventionens förenlighet med Europakonventionen, faller det sig naturligt att avgränsa mot andra instrument på området mänskliga rättigheter. Det hade givetvis funnits en möjlighet att istället göra en jämförelse med Europakonventionens förlaga *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR)³. Då UDHR inte är rättsligt förpliktigande för de kontrakterande parterna, är en jämförelse med Europakonventionen mer intressant. Den organisation som skall granskas har dessutom ett begränsat territoriellt verksamhetsområde, som i stort sett sammanfaller med det sammantagna territoriet för Europakonventionens parter.

En jämförelse hade även varit möjlig med utgångspunkt i den rättighetskatalog som EU har utvecklat, *Stadgan om de grundläggande rättigheterna* (Nice december 2000). Denna stadga är dock inte heller bindande för medlemstaterna i dagsläget.

¹ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

² Rådets akt av den 26 juli 1995 om fastställande av konventionen på grundval av artikel K.3 i fördraget om den Europeiska Unionen om upprättande av en europeisk polisbyrå

³ Universal Declaration of Human Rights, antogs 10 december 1948 av FN: s generalförsamling

Utöver de mer övergripande instrumenten för skydd av mänskliga rättigheter, finns mer specialiserade instrument. Bland dessa återfinns bland annat rådets direktiv *Dataskyddsdirektivet*⁴. Dess syfte är att garantera en hög och i alla medlemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter och därigenom främja fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna⁵. Direktivet omfattar emellertid inte behandling av personuppgifter för brottsbekämpning och är därför inte intressant för detta examensarbete.

1.4 METOD OCH MATERIAL

Jag har använt mig av traditionell juridisk metod, då efterforskningar gjorts i lagtext, förarbeten, praxis och doktrin. Som primära källor har jag använt de två instrument som ligger till grund för jämförelsen, Europolkonventionen och Europakonventionen.

För att få fördjupad kunskap om Europolkonventionen har jag varit hänvisad till den information som Europol självt samt svenska myndigheter erbjuder på Internet samt tidningsartiklar, då Europol endast kortfattat finns beskriven i litteraturen. Jag har även tagit del av de svenska förarbeten angående nationellt polisarbete, där samarbetet med Europol kommenterats. Avslutningsvis har jag gått igenom de beslut som fattats av den överklagandekommitté som ligger under Europols gemensamma tillsynsmyndighet i ärenden som framställts av privatpersoner. Syftet med denna genomgång har varit att söka insikt om hur Europolkonventionen tillämpas i praktiken. Dessa beslut täcker dock endast ett mycket snävt område.

Vad gäller Europakonventionen har valet av material fallit på delar av den omfattande behandling av Europakonventionen som ges i doktrinen samt i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolens, praxis.

För att problematisera den avslutande jämförelsen har jag sökt kritik av hur integritetsaspekter hanteras i brottsbekämpande sammanhang. Detta har omfattat såväl kritik av hanteringen i allmänhet som kritik av Europols hantering. En stor del av detta underlag har jag hämtat från litteratur skriven av Janne Flyghed, professor i kriminologi vid Stockholms Universitet.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

⁵ Prop. 2004/05:164, s.33

1.5 DISPOSITION

Uppsatsen är disponerad så att de två första kapitlen avhandlar Europol och dess register. Det är min avsikt att i dessa kapitel ge läsaren en övergripande bild av Europol som organisation, dess arbetsmetoder samt placera dess existens i ett större sammanhang.

Efterföljande kapitel avhandlar det yttre förhållandet mellan Europolkonventionen och Europakonventionen. Tanken bakom detta kapitel är att visa hur arbetet med mänskliga rättigheter har utvecklats i EU, parallellt med utvecklingen i Strasbourg. Jag har också velat presentera de förändringar som den nya konstitutionen kan medföra, då dessa kan komma att få betydelse även för Europol. I slutet av kapitlet vill jag visa på vilket sätt det är relevant och möjligt att göra en jämförelse mellan just de valda instrumenten, då detta inte är alldeles självklart.

Kapitel 5 avhandlar Europakonventionen i allmänhet och skydd för privatlivet i artikel 8 i synnerhet. Därefter följer en presentation av Europadomstolens praxis för att visa hur Europadomstolen valt att tolka artikel 8.

De problem som uppkommer ur integritetshänsyn i och med arbetet med Europol är ett uttryck för ett mer allmänt fenomen, som inte alls är unikt för just detta samarbete. Hur individens rättigheter skall vägas mot behovet av att staten bekämpar kriminalitet är en problematisk avvägning som uppstod i samma stund som det civiliserade samhället. Därför har jag valt att låta kapitel 6 behandla denna avvägning i allmänhet.

Det näst sista kapitlet består av analysen, där den kritik av Europol som presenterats tidigare, sätts i relation till hur Europadomstolen resonerat i fall där nationell säkerhetspolis prövas med fokus på integritetskränkande åtgärder. Detta blir således en utvärdering av Europols arbetsmetoder som sedan knyts ihop med uppsatsens frågeställning i det avslutande kapitlet.

2 EUROPOL

2.1 INLEDNING

2.1.1 Kort historik

Den Europeiska Unionen bygger på ett samarbete om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Som ett led i att trygga fri rörlighet för personer in i EU har gränskontroll vid de inre gränserna i unionen avskaffats. Borttagandet av de fysiska gränserna befrämjar inte bara fri rörlighet i positiv bemärkelse utan kommer också till gagn för den gränsöverskridande brottsligheten. Då den klassiska gränskontrollen togs ur bruk uppstod därmed ett behov att förhindra att systemet utnyttjades av kriminella aktörer. De åtgärder som skall stävja denna negativa effekt benämns *kompensatoriska åtgärder*⁶ och består bland annat av inrättandet av den Europeiska unionens brottsbekämpande myndighet, Europol⁷, vars säte ligger i Haag.

Den juridiska grunden för arbetet med Europol och Europolkonventionen lades 1992 i Maastricht, då EU-medlemsstaterna kom överens om inrättandet av Europol. Samarbetet hänfördes till den tredje pelaren, vilken reglerar rättsliga- och inrikes angelägenheter.

Den 3 januari 1994 inledde Europol en begränsad verksamhet då Europols narkotikaenhet, European Drugs Unit (EDU), började arbeta. Arbetet med utvecklingen av Europolkonventionen leddes av den så kallade TREVI-gruppen och konventionen antogs av Europeiska Rådet 1995. Den 1 oktober 1998 hade samtliga medlemstater ratificerat den. Den 1 januari 1999 fick Europol full utredningskapacitet och inledde sin fulla verksamhet 1 juli 1999. Den 1 januari 2002 utökades Europols uppdrag till att gälla alla allvarliga former av internationell brottslighet som nämns i bilagan till Europolkonventionen.

2.1.2 Europols målsättning och mandat

Europols målsättning är att förbättra effektiviteten hos de behöriga myndigheterna i EU-medlemsstater och förbättra deras samarbete i den förebyggande och brottsbekämpande verksamheten inom vissa specifika områden avseende allvarlig internationell brottslighet⁸.

Europol har mandat att agera när de faktiska omständigheterna visar att det rör sig om en brottslig organisation eller struktur som påverkar två eller

⁶ Flyghed (red), (1998) *Gränslös övervakning*, s 19

⁷ Ibid., s 20

⁸ Art 2.1 Europolkonventionen

flera medlemsstater⁹. Dessutom skall det röra sig om den typ av brottslighet som kan hänföras till den brottskatalog som finns i Europolkonventionen.

Europol ger sitt stöd till de brottsbekämpande verksamheterna i medlemsstaterna när det gäller främst:

- Olaglig narkotikahandel.
- Nätverk för illegal invandring.
- Terrorism.
- Falskmynteri (förfalskning av euron) och förfalskning av andra betalningsmedel.
- Människohandel, däribland barnpornografi.
- Handel med stulna fordon.
- Penningtvätt.¹⁰

Europol har inga operativa befogenheter, utan arbetar med informationsutbyte, brottsanalys och samordning. Europol ger sitt stöd då det gäller brottslighet inom ovan nämnda områden genom att:

- underlätta utbytet av information i enlighet med nationell rätt, mellan Europols sambandsmän som utsänds till Europol av medlemsstaterna i egenskap av representanter för de olika nationella brottsbekämpande myndigheterna,
- tillhandahålla operativa analyser till stöd för åtgärder,
- ta fram strategiska rapporter (t.ex. bedömning av hotbilder) och brottsanalyser grundade på information och underrättelsematerial från medlemsstaterna och tredje parter,
- tillhandahålla expertis och tekniskt stöd för utredningar och åtgärder som genomförs inom Europeiska unionen under de berörda medlemsstaternas överinseende och juridiska ansvar.¹¹

Europols mandat kan utvidgas till att omfatta andra brottsformer bland dem som finns i bilagan till konventionen eller särskilda former av denna typ av brottslighet¹².

2.1.3 Europols arbetsuppgifter

Europols arbete kan delas in i tre områden¹³:

1. Information
2. Samarbete mellan medlemsstaterna
3. Råd och forskning

För det första fungerar Europol som ett kriminalunderrättelseorgan, dvs. som en knutpunkt för information med motiv att underlätta

⁹ Art 2.1 Europolkonventionen

¹⁰ Faktablad om Europol 2006,

http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_sv&language=sv

¹¹ Ibid.

¹² Art 2.2 st 3 Europolkonventionen

¹³ Art 3.1 – 3.3, Ibid.

informationsutbytet mellan medlemsstaterna¹⁴. Medlemsstaterna förser Europol med information ur sina nationella polisregister. Den information som går via Europol behandlas emellertid då den sammanställs och analyseras och förs in i de för ändamålen avsedda databaserna. Den information som Europol finner intressant för en viss stat vidarebefordras till denna omedelbart¹⁵.

För det andra arbetar Europol för att stärka samarbetet mellan och effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna genom att fördjupa specialkunskaper och ge råd med avseende på utredningsarbete ute i medlemsstaterna, erbjuda strategiska underrättelser för att effektivisera nationella operativa insatser samt genom att avge allmänna lägesrapporter¹⁶.

För det tredje skall Europol, i den mån det är möjligt, erbjuda staterna råd och forskning med avseende på bland annat tekniska och vetenskapliga metoder¹⁷.

2.2 ORGANISATION

2.2.1 Inledning

I korthet kan Europols struktur beskrivas som en central organisation med sitt säte i Haag som genom utsänd nationell sambandsman står i kontakt med den nationella enheten i respektive stat, som i sin tur står i kontakt med det nationella rättsväsendet. Samarbetet i Europol har alltså såväl nationella som internationella beståndsdelar¹⁸. Både den nationella enheten och sambandsmännen arbetar under respektive hemstats lagar¹⁹.

För Europol i Haag arbetar för närvarande 590 personer, av vilka 90 är nationella sambandsmän och övriga är Europols tjänstemän. Arbetet centralt leds av Europols styrelse och Europols direktör.

2.2.2 Nationella enheter och sambandsmän

Varje stat skall upprätta en nationell enhet²⁰. Denna enhet har till uppgift att fungera som länk mellan nationella myndigheter och Europol. Länken förmedlar information och underrättelser åt båda håll. Den nationella enheten svarar för att på eget initiativ, eller efter önskemål från Europol, förse Europol med information samt att uppdatera den information man tidigare lämnat. Det är upp till medlemsstaterna att se till att utbytet av uppgifter sker enligt lag. Skyldigheten att lämna ut information är begränsad

¹⁴ SOU 2001:92, s.121

¹⁵ Art 3.1 p 3 Europolkonventionen

¹⁶ Art 3.2, Ibid

¹⁷ Art 3.3, Ibid

¹⁸ SOU 2001:92, S.123

¹⁹ Ibid

²⁰ Art 4.1 Europolkonventionen

med hänsyn till uppgifter som kan skada väsentliga nationella intressen, äventyrar resultatet av pågående utredning eller persons säkerhet eller upplysningar som rör särskilda underrättelseaktiviteter inom området för statens säkerhet²¹.

Den nationella enheten skall skicka minst en sambandsman till Europol centralt. Sambandsmannens uppgift är att företräda den nationella enheten i Haag och bevaka dess intressen. Sambandsmannen fungerar som en länk genom att förmedla information mellan Europol och den nationella enheten.

2.2.3 Europols styrelse och Direktören

Europols styrelse har till uppgift att övervaka organisationens verksamhet och består av en företrädare från varje stat. Styrelsen tillsätts inte av något organ inom EU, utan tillkommer genom att varje medlemsstat skickar varsin representant. Alla företrädare är berättigad en röst. Ordförandeskapet i styrelsen faller på den företrädare vars hemland står som utövare av ordförandeskapet i det Europeiska rådet. Styrelsen skall sammanträda minst två gånger årligen. Styrelsen skall bland annat besluta om instruktioner för upprättade av register²². Vad gäller den löpande användningen av registren, så är det styrelsens uppgift att anta detaljbestämmelser för det förfarande vars syfte är att kontrollera att förfrågningar till informationsregistret är lagliga²³. Det är också styrelsens uppgift att ta del av den gemensamma tillsynsmyndighetens iakttagelser och rapporter samt att undersöka de problem som denna myndighet funnit.

Styrelsen har även ett visst ansvar för Europols personal. Bland annat deltar styrelsen i tillsättandet av direktören och de biträdande direktörerna och om nödvändigt i avsättningen av dessa. Styrelse övervakar också direktören och ser till att han utför sina arbetsuppgifter i vederbörlig ordning. Slutligen är det Styrelsen som avgör tvister mellan medlemsstat och Europol då skadestånd aktualiseras till en följd av ansvar för felaktig eller olaglig behandling av uppgifter²⁴.

Direktören leder Europols dagliga verksamhet²⁵ samt är dess lagliga företrädare²⁶. Direktören har bland annat till uppgift att ansvara för verkställandet av Europols uppgifter, den löpande administrationen samt att anställa Europols tjänstemän och leda dem och den övriga personalen. Direktören är ansvarig inför styrelsen.

²¹ Art 4.5 Europolkonventionen

²² Art 12, Ibid

²³ Art 16, Ibid

²⁴ Art 38, Ibid

²⁵ Art 29.1, Ibid

²⁶ Art 29.5, Ibid

2.3 HOTBILDEN OCH BEHOVET

2.3.1 Inledning

En nyckel till att avgöra om de åtgärder som Europol vidtar är förenliga med artikel 8 Europakonventionen, är att göra en proportionalitetsbedömning. En sådan bedömning ser till huruvida det bakomliggande syftet med åtgärden kan motivera en viss typ av inskränkning i den enskildes privata sfär. I detta kapitel ska därför de hot, som Europol instiftats för att bekämpa, redovisas.

Med början år 2006 ger Europol ut en ”Organised Crime Threat Assesment”. Målet med rapporten är att erbjuda ett beslutsunderlag som ger en bild av hur risksituationen inom EU ser ut, för att beslutsfattarna skall kunna anpassa medel för brottsbekämpning efter behovet. Enligt denna rapport är idag de områden som kräver ökat fokus:

- Narkotikasmuggling, främst syntetiska droger
- Trafficing och illegal invandring
- Bedrägeri
- Förfalskning av Euron
- Varuförfalskning och stöld av intellektuell egendom
- Penningtvätt

Rapporten beskriver att det mest problematiska med kriminella strukturer i Europa är dess internationella dimension och inflytande, samt deras infiltration i samhälle och ekonomi²⁷. Dessa båda faktorer försvårar avsevärt arbetet med att ställa denna typ av misstänkta brottslingar inför rätta.

2.3.2 Aktörer

Utvecklingen går mot att den organiserade brottsligheten växer, både med avseende på antalet medlemmar och på antalet brott²⁸. Samtidigt blir aktörerna allt bättre på att undgå brottsbekämpande insatser. Organiserad brottslighet närvarar idag i alla EU: s medlemstater. Bakgrunden till denna utveckling bedöms ha sin grund i politiska, ekonomiska, tekniska och sociala faktorer. Borttagande av de fysiska gränserna har lett till fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och människor även i kriminella syften. Utvidgningen av unionen har också givit en större marknadsplats. Ökad urbanisering både inom staterna och i unionen tros ha lett till större anonymitet vilket kan få effekt på människors benägenhet att begå brott. Internet har fört med sig, inte bara helt nya typer av brottslighet, utan även en revolutionerande möjlighet att kommunicera.

²⁷ European organised crime threat assesment 2005, s.5

²⁸ The threat from OC,

http://www.europol.europa.eu/publications/SeriousCrimeOverviews/2005/overview_SC1.pdf

Generellt om dessa kriminella grupper kan sägas att de i allt större utsträckning har en internationell sammansättning vars maktstruktur tenderar att gå ifrån en klassisk hierarkisk struktur mot mer lösa nätverk. Man går också från etniskt homogena till etniskt heterogena gruppammansättningar. Grupperna koncentrerar sig ofta på ett spektrum av olika brott och tenderar till att bli alltmer storskaliga samtidigt som de blir mer specialiserade eller väljer att hämta expertis utifrån. Ofta finns möjlighet att påverka kontakter utanför den kriminella sfären. Det är inte heller ovanligt att kriminella strukturer döljer sin verksamhet bakom legala företag. Brottsligheten innefattar ofta inslag av våldsanvändning.

Vissa grupper är verksamma i hela unionen, medan andra verkar mer regionalt. Bland de kriminella grupper som påverkar praktiskt taget alla medlemstater finner man den organiserade brottsligheten som har sitt fäste på Balkan. Gemensamt för båda typer är att deras verksamhet ofta har effekter i flera stater.

Europa är inte en isolerad cell, inte heller när det kommer till organiserad brottslighet. De grupper som har sitt fäste i Europa, har förgreningar utanför unionen samtidigt som utomeuropeiska grupper bedriver viss aktivitet här. Från Asien, via Ryssland smugglas, olaglig tobak, alkohol och heroin in i unionen medan stulna fordon och syntetiska droger försvinner ut samma väg. De kulturella banden mellan sydvästra Europa och Sydamerika har även lett till införsel av bland annat kokain.

2.3.3 Aktivitet

Den vanligaste aktiviteten för den organiserade brottsligheten inom EU, är narkotikahandel. Med undantag av syntetiska droger, kommer de flesta narkotiska preparaten ursprungligen från utomeuropeiska stater. Effekten blir att medlemstaterna inte kan undanröja problemet redan vid produktionen av preparaten, utan kan ingripa först när de förs in i unionen. Jämte de andra stora problemområdena inom EU såsom människohandel, smuggling av stulna fordon, bedrägerier, penningtvätt och olika typer av förfalskings-verksamheter medför narkotikahandeln bieffekter i form av annan brottslighet. För att de kriminella grupperna skall lyckas med sin primära typ av brottslighet, begår de andra brott. Denna typ av brott är vanligen våldsbrott, korruption, användning av förfalskade dokument samt brott inom transportsektorn. Ett annat exempel är den omfattande verksamheten med smuggling, förfalskning och olaglig tillverkning av tobaksvaror som tros finansiera annan organiserad brottslighet och terrorism med billionstals euro²⁹.

Kriminaliteten i Europa får negativa effekter utöver de direkta effekterna. I takt med en växande och förändrad brottslig sektor måste samhället anpassas för att stå emot brottsligheten. Ökade satsningar på säkerhet kan i

²⁹ Ibid, s 3

vissa avseenden minska öppenheten i samhället och göra det mindre effektivt, vilket i längden kan få negativa effekter för demokratin och ekonomin³⁰.

Slutsatsen som kan dras av denna rapport är således att den gränsöverskridande kriminaliteten i EU båda har ökat och förändrats.

2.4 KRITIK MOT EUROPOL

2.4.1 Inledning

Kritiken som riktas mot Europol kan delas in i två undergrupper. För det första riktas kritik mot den verksamhet som Europol bedriver i fråga om att hantera personuppgifter i register. För det andra riktas kritik mot Europols organisation.

2.4.2 Kritik mot Europols verksamhet

2.4.2.1 Typen av personuppgifter

Då Europols registerföring kritiseras, ligger fokus på den typ av uppgifter som kan förekomma i registret. Kritiken riktas mot den information som kan komma ifråga utöver rena bas-uppgifter såsom namn, födelsedatum osv. Dessa uppgifter, som betecknas som mycket känsliga, är uppgifter om politisk åskådning, sexuell läggning, religiös eller annan tro, medlemskap i rörelser eller organisationer. Det som understryks som anmärkningsvärt med dessa uppgifter är att de är uppgifter om ett beteende eller läggning som inte är kriminaliserat och som dessutom inte per automatik innebär en koppling till kriminalitet.

Enligt Europolkonventionen är registrering av de omdiskuterade uppgifterna tillåten så länge som de kompletterar befintlig information. Alltså får registrering inte ske enbart på grundval av denna information. Det är inte heller tillåtet att urskilja en viss grupp i registret utefter de omdiskuterade uppgifterna³¹. Kritikern Janne Flyghed menar dock att förbudet mot att göra en selektiv sökning med avseende på mycket känsliga uppgifter inte är en betryggande garanti mot missbruk. Han menar att förbudet är vagt formulerat och det inte ”förefaller alltför svårt” att kringgå det³².

³⁰ European organised crime threat assesment 2005, s 23

³¹ Art 10.1 Europolkonventionen

³² Flyghed, (1998), s 37

2.4.2.2 Omfattning av personkrets

Kritik har även riktats mot omfattningen av den personkrets som kan komma ifråga för registrering i analysregistren³³. Utöver dömda brottslingar och misstänkta kan även personer som kan misstänkas komma att begå brott i framtiden, vittnen, brottsoffer, eventuella brottsoffer, kontakter eller medhjälpare komma att registreras³⁴.

I en motion som framlades av Moderata Samlingspartiet i samband med Sveriges tillträde till Europokonventionen, framfördes kritik mot personkretsens omfattning. Moderaterna vände sig mot att registrering kunde komma i fråga även vad gällde personer varemot ingen brottsmisstanke förelåg. Moderaterna föreslog i motionen att den lägsta graden av brottsmisstanke, *anledning att anta*, skulle föreligga som en minsta förutsättning för registrering.

Även Janne Flyghed har vänt sig mot att sortera in personer i potentiella riskgrupper utan att misstanke om konkret brottslighet föreligger. Flyghed menar att effekten av att registrera människor som tillhör en ”potentiell riskgrupp” riskerar att bli att gråzoner bildas där ingen tydlig gräns finns mellan tillåtet och otillåtet. En sådan gräns måste enligt Flyghed vara tydlig i en demokratisk rättstat³⁵.

2.4.2.3 Överföring av information till 3:e land

Kritik riktas även mot möjligheten för Europol att sprida personuppgifter vidare till tredje land. Ett sådant förfarande omfattar i nödvändiga fall uppgifter utöver bas-uppgifter³⁶.

Organisationen Privacy International ser trenden med ökad spridning av känslig information över nationsgränserna som ett hot i allmänhet, inte just bara med Europol³⁷. Man menar att risken är att data som insamlats med ett visst motiv i en stat, kan komma att användas i ett annat syfte i en annan stat.

I ett förslag till betänkande riktade Utskottet för medborgerliga fri och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor kritik mot frånvaron av en oberoende kontrollmyndighet med behörighet att övervaka överföringen och hanteringen av data till tredje land samt det faktum att EG-domstolen inte är behörig att pröva giltigheten eller tolkningen av de avtal som Europol sluter

³³ Ibid, s.34

³⁴ Art 10.1 Europokonventionen

³⁵ Flyghed, (1998), s 38

³⁶ Ibid, s.35

³⁷ *Privacy and Human Rights 2003: Threats to Privacy*,

<http://www.privacyinternational.org/survey/phr2003/threats.htm#Increased%20Data%20Sharing>

med andra stater. Man menar att staterna i EU står inför en uppenbar risk för överträdelse av europeiska standarder om dataskydd³⁸.

2.4.2.4 Lagringstid för personuppgifter

Kritik har även riktats mot längden av den tidsperiod då uppgifter får vara registrerade hos Europol. I Europolkonventionen stadgas att en uppgift endast får finnas lagrad under en begränsad tid. En uppgift kan dock i realiteten kvarstå betydligt längre än den begränsade tiden, förutsatt antingen nya uppgifter om en registrerad person förs in eller att de används i ett underrättelseprojekt³⁹. Så länge någon av de två förutsättningarna uppfylls finns det ingen övre gräns för hur länge en sådan uppgift får finnas lagrad.

2.4.3 Kritik mot organisationen

2.4.3.1 Bristen på demokratisk kontroll

Slutligen har Europol kritiserats, bland annat av Europaparlamentet, för att den demokratiska kontrollen av Europol är indirekt och för att beslutsordningens mellanstatliga karaktär har till effekt att den befintliga parlamentariska kontrollen är alltför ohanterlig och ineffektiv⁴⁰.

I ett meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet⁴¹, var en av slutsatserna att den befintliga kontrollen av Europol är tillräcklig i rättsligt hänseende med hänvisning till Europols begränsade befogenheter i dagsläget. Däremot menar man att den befintliga kontrollen är ”indirekt, fragmenterad och svårbegriplig” och rekommenderar därför en samordning av kontrollen.

2.5 INSTRUMENT OM INTEGRITET

2.5.1 Inledning

Då EU inte tillträtt Europakonventionen, är EU inte bunden därav och Europadomstolen kan därför inte granska EU:s organ. Däremot är samtliga EU-medlemsstater part till Europakonventionen. Detta får betydelse för den del av Europolsamarbetet som bedrivs i medlemsstaterna, vilket är underkastat nationell rätt. På vilket sätt Europakonventionen har betydelse

³⁸ Förslag till betänkande om situationen beträffande de grundläggande rättigheterna i Europeiska Unionen (2003)(2003/2006(INI)), s.26

³⁹ Flyghed, (1998), s.43

⁴⁰ Förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution, om Republiken Österrikes initiativ inför antagandet av rådets beslut om justering av grundlöner och tillägg för Europols personal, (5417/2006-C6-0072/2006-2006/0803(CNS))

⁴¹ Demokratisk kontroll över Europol, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Bryssel den 26.2.2002 KOM (2002) 95 Slutlig

för Europolkonventionen kommer dock inte att diskuteras ytterligare här, utan utreds under rubriken *Europakonventionens inflytande över Europol*.

I fråga om integritetsskydd gäller för Europols dataregister, utöver reglerna i Europolkonventionen, principerna i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling från 1981 samt 1987 års Europarådsrekommendation om användning av personuppgifter inom polissektorn. Samtliga medlemsstater är skyldiga att upprätthålla minst den nivå av integritetsskydd som stipuleras i dessa två dokument.

2.5.2 Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter

Artikel 14.3 Europolkonventionen stadgar att Europol vid insamling, behandling och användning av personuppgifter skall iaktta principerna i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 (härmed Konventionen).

Europarådets konvention är det första bindande internationella instrument som skyddar enskilda med avseende på integritet vid hantering av personuppgifter. Konventionen är inte särskilt inriktat på polisregister, utan har en mer allmän karaktär. Den behandlar både nationell registrering och gränsöverskridande databehandling genom att förordna skydd vid insamling och hantering av uppgifter. Insamlade uppgifter måste kunna skyddas rent fysiskt från obehörigas åtkomst⁴². Konventionen förbjuder att vissa känsliga uppgifter, såsom information om ras och politisk åskådning, görs föremål för registrering såvida nationell lagstiftning inte ger lämpligt skydd för dessa uppgifter⁴³.

Konventionen innehåller även regler om enskildas rätt att få veta om de är registrerade samt få registrerad information rättad om den är felaktig. Skyddet i konventionen kan göras föremål för undantag då det föreligger intressen för staten vilkas skydd är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Slutligen behandlar konventionen även vidareförmedling av information till stater där ett likvärdigt skydd inte kan garanteras.

⁴² Art 7, Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter

⁴³ Art 6, Ibid.

2.5.3 Europarådets ministerkommittés rekommendation R(87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn

I artikel 14.3 Europakonventionen stadgas även att Europol i sin behandling av personuppgifter, såväl databehandlade som icke databehandlade, skall iaktta principerna i Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn (härmed Rekommendationen). Rekommendationen har antagits som ett komplement till konventionen från 1981 och behandlar användning av personuppgifter inom polissektorn.

Rekommendationen antogs mot bakgrund av den växande användningen av automatiserade persondataregister i polissektorn och det potentiella hot mot den personliga integriteten som missbruk av sådana register kan utgöra. Vidare är den antagen mot bakgrund av behovet att finna balans mellan statens behov att förhindra och lagföra brott å ena sidan och att respektera enskildas rätt till privatliv å den andra. I preambel till rekommendationen hänvisas till rätten till privatliv i artikel 8 Europakonventionen.

Åtta ”basic principles”, alltså åtta grundläggande principer skall vara vägledande vid behandling av personuppgifter i automatiserade dataregister i polissektorn. Varje stat föreskrivs ha en oberoende övervakningsmyndighet som ligger utanför polissektorn⁴⁴. I fråga om insamling av personuppgifter skall detta begränsas till nödvändig omfattning och endast göras när en verklig fara föreligger eller för att bekämpa en specifik brottstyp⁴⁵. Rekommendationen föreskriver också att individer, när möjligt, skall informeras om att registrering skett av dem, då målet med registreringen inte längre riskerar att gå förlorat⁴⁶. Registrering enbart på grund av ras, sexuell läggning, religiös eller politisk övertygelse eller tillhörighet till rörelse som inte är förbjuden i lag skall vara förbjuden. Registrering av sådana uppgifter får endast ske då det är absolut nödvändigt i förhållande till syftet⁴⁷. Då den information som hålls lagrad inte längre är nödvändig för det syfte det lagrats i, skall informationen utplånas⁴⁸.

Kommunikation av registrerade uppgifter får ske mellan olika polisorgan om det sker i polissyfte och om det föreligger ett legitimt syfte. I fråga om internationell kommunikation skall detta begränsas till att avse kommunikation mellan polisorgan och får endast ske med stöd i lag, eller i brist på det, då det är nödvändigt för att förhindra en allvarlig och

⁴⁴ Princip 1.1, Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn

⁴⁵ Princip 2.1, Ibid

⁴⁶ Princip 2.2, Ibid

⁴⁷ Princip 2.4, Ibid

⁴⁸ Princip 7.1, Ibid

överhängande fara⁴⁹. För all kommunikation av personuppgifter gäller att uppgifterna så långt det är möjligt skall ha undergått en kvalitetskontroll med avseende på deras trovärdighet⁵⁰. Graden av trovärdighet skall förmedlas vidare för att undvika att uppgifter ges en större trovärdighet hos mottagaren än den hade vid källan. Till personuppgifterna skall också fogas de judiciella beslut som har koppling till uppgifterna. Avsändaren har även efter kommunikationen ett ansvar vad gäller uppgifters trovärdighet. Har det efter överföring av uppgifter framkommit att uppgifterna är felaktiga, skall mottagaren informeras om detta. Mottagaren har å sin sida en skyldighet att inte använda de mottagna uppgifterna för annat än det i ansökan angivna syftet.

Vad gäller allmänhetens insyn bör det vara känt för allmänheten att den aktuella typen av register existerar samt vilka rättigheter var och en har i förhållande till denna mekanism. Den enskilde borde, i enlighet med nationell lag, ha rätt att tillgå polisens register och att, i lämpliga fall, få uppgifter rättade eller utplånade. Undantag av dessa rättigheter för individen får endast göras om ett sådant undantag är oundgängligt⁵¹ för att polisen skall kunna fullgöra sina uppgifter eller för att skydda den registrerade eller för att skydda andras fri- och rättigheter. Ett beslut att inte tillåta tillgång bör kunna överklagas hos en oberoende instans⁵².

Den myndighet som håller information lagrad har en skyldighet att se till att lagringen är säker och förhindrar att informationen kan spridas till obehöriga⁵³.

2.5.4 Iakttagelser

I fråga om de två instrumenten från Europarådet kan sammanfattningsvis konstateras att konventionen och rekommendationen har till syfte att värna om den enskildes rätt till privatliv i sammanhang då den kan göras föremål för automatisk databehandling av personuppgifter. Båda instrument utgår från en rad problemområden där den enskildes intressen skall vägas mot statens. Bestämmelserna är utformade så att huvudregeln är att den enskilde skall erbjudas en viss garanti. Denna huvudregel åtföljs i allmänhet av en undantagsregel där statens intressen under vissa angivna förutsättningar och inom givna ramar får företräde. Vi kan se, och även detta gäller båda instrument, att inget utav dem föreskriver ett absolut förbud av registrering av personuppgifter. Detta gäller även den typ av uppgifter som betecknas som mycket känsliga ur integritetssynpunkt. Vad gäller rätten för enskilda till insyn i registren följer detta samma mönster. Den enskildes rätt till insyn utgör huvudregel, men denna rättighet kan göras föremål för undantag. Detta mönster är signifikant för alla de rättigheter som tillkommer enskilda i

⁴⁹ Princip 5.4, Ibid

⁵⁰ Princip 5.5 ii, Ibid

⁵¹ fri översättning av *indispensable*, Princip 6.4, ibid.

⁵² Princip 6.6, Ibid

⁵³ Princip 8, Ibid

de två instrumenten. Den enskildes skydd är således alltid ytterst beroende av den avvägning som görs mellan behovet av skydd för individen och intressen för staten vilkas skydd är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

3 EUROPOLS REGISTER

3.1 INLEDNING

Europolkonventionen föreskriver att Europol skall ha ett datoriserat informationssystem för insamlande av uppgifter. Detta informationssystem ska bestå av tre delar, närmare bestämt av tre olika register. De tre registren benämns informationsregister, analysregister och indexregister.

3.2 INFORMATIONSREGISTRET

3.2.1 Utformning

Informationsregistret innehåller bas-uppgifter om dömda och misstänkta brottslingar. Informationen i registret förs in av både medlemstaterna, genom de nationella enheterna och sambandsmännen, såväl som av Europol. Den information som Europol tillför kommer från tredje land och andra utomstående instanser samt av de analyser Europol själva utfört⁵⁴.

Informationen i registret skall vara direkt tillgänglig för en definierad och begränsad krets, nämligen de nationella enheterna, sambandsmännen, direktören, biträdande direktörerna och behöriga Europoltjänstemän⁵⁵. Europols tjänstemän får lov att registrera nya uppgifter eller att söka i registret först efter att ha blivit tilldelade befogenhet.

Utgångspunkten är begränsad tillgänglighet för de nationella enheterna för information om den personkategori som utgörs av potentiella brottslingar, alltså personer som inte är misstänkta för ett begånget brott utan som misstänks för att kunna utföra brott i framtiden. Där har de nationella enheterna som huvudregel endast tillgång till rena identifikationsuppgifter som namn och kännetecken. Detta hinder kan dock slopas efter begäran om särskild undersökning⁵⁶.

För att få söka i informationsregistret krävs att detta görs som ett led i att utföra en särskild uppgift. Då ändringar eller kompletteringar av befintliga uppgifter behöver göras eller vid utplåning av dessa, är det bara den enhet som infört uppgifterna som kan genomföra detta. Skulle en annan enhet finna behov av någon av dessa åtgärder, får de vända sig till den enhet som infört uppgiften⁵⁷.

⁵⁴ Art 7.1 Europolkonventionen

⁵⁵ Art 7.1 st 2, Ibid

⁵⁶ Art 7.1 st 2, Ibid

⁵⁷ Art 9.2, Ibid

3.2.2 Innehåll

Informationsregistret skall ha ett ”begränsat och tydligt angivet innehåll, som tillåter snabb sökning av de uppgifter som finns hos medlemsstaterna och hos Europol”⁵⁸. Informationsregistret skall endast innehålla sådana uppgifter som kan anses vara nödvändiga för att Europol skall kunna utföra sina arbetsuppgifter⁵⁹. Den personkrets som kan komma ifråga för registrering i informationsregistret är personer som är dömda eller misstänkta för att ha utfört en viss typ av brott eller varit delaktiga i brott som faller inom Europols behörighet⁶⁰. Utöver dessa personer kan även personer, som man på grund av graverande omständigheter, kan anta kommer att utföra ett brott inom Europols behörighet, registreras. Uppgifter som lagrats i informationsregistret skall tas bort då förfarande som inletts mot misstänkt läggs ner eller om denne frikänns⁶¹.

3.2.3 Ansvar

När det gäller lagligheten av aktiviteten i registret så ansvarar varje aktör för sig. Det innebär att varje enhet som söker, registrerar eller ändrar i informationsregistret är ansvarig för att dess eget agerande är i överensstämmelse med lag. För att göra det praktiskt möjligt att utkräva ansvar vid otillbörligt beteende i samband med hantering av registret, skall varje aktivitets aktör kunna identifieras⁶².

3.3 ANALYSREGISTER

3.3.1 Inledning

Som ett led i Europols arbete att underlätta förundersökningar och polisutredningar, tillsätts projektgrupper som ägnar sig åt att genomföra analyser. Dessa grupper kan bestå av analytiker och tjänstemän från Europol vilka har utsetts av Europols ledning, samt sambandsmän och sakkunniga från den stat som lämnat uppgifterna eller stater som berörs på annat sätt⁶³. Dessa personer arbetar sedan i projektform där de bearbetar och drar slutsatser av insamlat material. Analyserna kan delas in i två olika typer, strategisk analys och analys i operativt syfte⁶⁴. Den strategiska analysen har till syfte att ge en mer allmän lägesrapport på ett visst område medan analysen i operativt syfte inriktar sig på en specifik, pågående utredning. Typerna skiljer sig även på den punkten, att det bara är i analyser i operativt

⁵⁸ Art 6.1, Ibid

⁵⁹ Art 8.1, Ibid

⁶⁰ Art 8.1, Ibid

⁶¹ Art 8.5, Ibid

⁶² Art 9.3, Ibid

⁶³ Art 10.2, Ibid

⁶⁴ Art 10.6, Ibid

syfte som innehåller personuppgifter. Projektgruppens främsta arbetsredskap är ett temporärt arbetsregister, ett så kallat analysregister. Utöver de regler som Europolkonventionen ger för analysregister, skall även de tillämpningsföreskrifter som antagits i och med Rådets akt av den 3 november 1998 om antagandet av regler för Europols analysregister följas.

3.3.2 Utformning

Analysregister skiljer sig från informationsregistret då det innehåller en avgränsad mängd information i form av sammanställda uppgifter som skall användas för en specifik uppgift. Analysregistren innehåller dessutom mer detaljerade uppgifter.

För varje enskilt analysregister skall Europol upprätta en instruktion. Instruktionen skall ange registrets benämning och ändamål samt vilken typ av uppgifter som kommer att finnas i registret och hur registret skall skötas. Efter godkännande av Europols styrelse skall Europols gemensamma tillsynsmyndighet underrättas om förslaget och lämna sina synpunkter till styrelsen. Denna procedur kan vidtas postumt med hänsyn till tidsbrist. Direktören kan i brådskande fall besluta att upprätta register direkt⁶⁵.

Uppgifterna i registret kan begäras in av Europol eller lämnas på eget initiativ från aktuell stat. Det finns dock en begränsning för vilka uppgifter en medlemsstat är skyldig att lämna. Skulle staten i fråga finna att lämnande av viss uppgift skulle vara av särskilt känslig natur så att den skadar väsentliga nationella intressen, äventyra pågående utredning eller persons säkerhet eller om uppgifterna faller inom området för statens säkerhet, undantas uppgiften från skyldigheten. En medlemsstat undantas också från denna förpliktelse att översända information i de fall då ett sådant översändande skulle stå i strid med nationell lagstiftning.

Det står Europol fritt att begära in eller på avsändarens initiativ motta uppgifter från andra aktörer än medlemsstaterna, om så skulle vara nödvändigt. Exempel på sådana aktörer är andra organ inom EU, internationella organisationer och tredje land⁶⁶. Det finns även under vissa omständigheter möjlighet för Europol att använda uppgifter som står att finna i andra informationssystem⁶⁷.

Analysregistren är temporära och används främst som ett arbetsredskap för att nå ett resultat. Under arbetets gång är materialet endast tillgängligt för de analytiker som arbetar med registret och det är endast de som har rätt att föra in och använda uppgifter i det aktuella registret. Vart tionde uttag skall

⁶⁵ Art 12.2, Ibid

⁶⁶ Art 10.4, Ibid

⁶⁷ Art 10.5, Ibid

återföljas av en rapport som identifierar användaren samt anger datum, tid och vilken information som togs ut⁶⁸.

Vad gäller de strategiska analyserna så får samtliga medlemstater ta del av analysens resultat. Resultatet av analyser i operativt syfte har däremot en mer begränsad målgrupp och utgörs av de stater som kan anses ha en viss definierad koppling till analysen.

3.3.3 Innehåll

Den personkrets som kan komma ifråga för registrering i analysregistret är personer som är dömda eller misstänkta för att han utfört en viss typ av brott eller varit delaktiga i brott som faller inom Europols behörighet, vittnen, brottsoffer, potentiella brottsoffer, kontakter, medhjälpare samt uppgiftslämnare. Därutöver kan, liksom i informationsregistret, personer för vilka graverande omständigheter i förhållande till nationell lagstiftning ger anledning anta att de i framtiden kommer att begå brott inom Europols behörighet, dvs. potentiella brottslingar registreras.

Rådets akt om antagande av regler för Europols analysregister anger mer exakt vilken typ av personuppgifter som får lov att komma ifråga för registrering. Akten innehåller en omfattande uppräknning av typer av personuppgifter, som var och en i sin tur har undergrupper. Mest omfattande registrering kan ske i fråga om misstänkta och potentiella brottslingar. För denna grupp kan registrering komma ifråga om:

- Personalia
- Utseende
- Identifieringssätt
- Sysselsättning och färdigheter
- Ekonomiska och finansiella uppgifter
- Uppgifter om beteende
- Kontakter och medhjälpare
- Kommunikationsmedel
- Transportmedel
- Uppgifter om brottslig verksamhet
- Hänvisningar till andra databaser med uppgifter om den aktuella personen
- Uppgifter om juridiska personer med samband med ekonomiska uppgifter

För övriga personkategorier, medhjälpare eller kontakter, brottsoffer eller potentiella brottsoffer, vittnen eller potentiella vittnen samt uppgiftslämnare, är möjligheten att registrera med avseende på typen av personuppgifter, mer begränsad. Strukturen i bestämmelserna, för vilken typ av uppgifter som får

⁶⁸ Art 14, Rådets akt av den 3 november 1998 om antagande av regler för Europols analysregister

förekomma för respektive kategori, är uppbyggd på varandra liknande vis. Först stipuleras vilka begränsade personuppgifter, som utgörs av ett urval från listan ovan jämte ytterligare några för varje personkategori specifika personuppgifter, som får förekomma. Därefter följer en bestämmelse om att samtliga personuppgifter på listan ovan kan komma ifråga *i nödvändig omfattning om det krävs för analysen*.

Utöver rena identifikationsuppgifter är det även tillåtet att föra in vissa uppgifter av mycket känslig natur i registren. Med sådana uppgifter avses till exempel information om en persons politiska hemvist, religiös övertygelse eller sexuell läggning⁶⁹. Detta får dock endast ske om det bedöms vara strikt nödvändigt med hänsyn till ändamålet med registret och att dessa uppgifter kompletterar andra personuppgifter som registrerats i samma register. I varje instruktion för upprättande av analysregister skall det motiveras varför registrering i fråga om känsliga uppgifter är *absolut nödvändig*. I vissa fall måste särskilda skäl lämnas⁷⁰. Ytterligare en begränsning i anslutning till hanteringen av mycket känsliga uppgifter, är förbudet mot selektiv sökning. Detta innebär att det, trots att det är tekniskt genomförbart, inte är tillåtet att göra en sökning med avseende på till exempel politisk hemvist som enda sökbegrepp.

I fråga om under vilka omständigheter som tillåter behandling av personuppgifter, får det ske så länge som uppgifterna är adekvata, exakta, relevanta och inte för omfattande i förhållande till syftet med det aktuella registret. Uppgifterna får inte heller lagras längre än vad syftet kräver⁷¹.

3.3.4 Ansvar

I likhet med ansvarsreglerna för informationsregistret, gäller att den enhet som fört in en uppgift också är ansvarig för att uppgiften är korrekt och aktuell. Ansvarsfördelningen ger således att medlemsstaterna bär ansvaret för de uppgifter som de fört in respektive register och Europol bär ansvaret för uppgifter som sprungit som resultat ur deras eget analys arbete samt uppgifter som inhämtats från tredje man.

Utöver det ansvar som åligger medlemsstaterna ifråga om uppgifter som finns hos Europol med de själva som avsändare, utsträcker sig ansvaret också till att gälla att insamlingen av uppgiften i medlemsstaten skett lagligen och att överföringen av uppgiften till Europol skett enligt Europolkonventionen och nationell rätt.

⁶⁹ Art 6, Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skyddet för personer vad gäller automatisk databehandling av personuppgifter

⁷⁰ Art 2, Art 5.1, Ibid.

⁷¹ Art 2, Art 5.1, Rådets akt av den 3 november 1998 om antagande av regler för Europols Analysregister

3.4 INDEXREGISTER

I Indexregistret finns uppgifter från analysregistren⁷². Tanken med Indexregistret är att möjliggöra en sökning bland de uppgifter som finns i analysregistren utan att röja ett analysregisters innehåll. Då analysregistren enbart är öppna för den analysgrupp som arbetar med analysen, skapas härmed en möjlighet för tex. sambandsman som vill undersöka om det pågår ett analysarbete som kan vara intressant för nationell polis. Sökning i indexregistret är öppet för direktören, de biträdande direktörerna, Europol-tjänstemän som fått tillstånd att företa sökning samt sambandsmännen. Även om sambandsmännens möjlighet att söka i registren i vissa fall är begränsad, har Europol en skyldighet att lämna ut all information som rör viss medlemsstat till denna stat⁷³.

3.5 LAGRINGSTID

Det finns en gräns för hur länge en uppgift får ligga lagrad i Europols register⁷⁴. Huvudregeln är att en uppgift bara skall finnas lagrad så länge som det kan anses vara nödvändigt för att Europol skall kunna utföra sina arbetsuppgifter. Denna nödvändighet skall omprövas vart tredje år och skall skötas av den enhet som infört uppgiften. Om nödvändigheten upphört skall uppgiften utplånas.

Särskilda regler gäller för bevarande av personuppgifter i analysregistren. Dessa uppgifter får högst kvarstå i tre år. Denna tidsperiod börjar emellertid löpa på nytt var gång nya uppgifter om personen lagras. Nödvändigheten att bevara dessa uppgifter omprövas varje år.

3.6 FELAKTIGA UPPGIFTER

Europols skyldighet att rätta eller utplåna felaktiga uppgifter som förekommer i dess register omfattar uppgifter som lagrats av Europol. Sådana uppgifter är uppgifter som Europol mottagit utifrån eller som är ett resultat av dess eget analysarbete⁷⁵. För de uppgifter som lagrats direkt av en medlemsstat, är respektive medlemsstat skyldig att rätta eller utplåna uppgiften under överinseende av Europol. För att minimera skadeverkningarna av förekomsten av felaktiga uppgifter skall alla som tagit del av de felaktiga uppgifterna informeras. I de fall skada uppkommer till följd av att en uppgift är felaktig kan skadestånd utbetalas till den skadelidande⁷⁶.

⁷² Art 11.1 Europokonventionen

⁷³ Art 13, Ibid

⁷⁴ Art 21.1, Ibid

⁷⁵ Art 20.1, Ibid

⁷⁶ Art 38.1, Ibid

3.7 DATASÄKERHET OCH SKYDD FÖR PERSONUPPGIFTER

Europol har en skyldighet att se till att de uppgifter de lagrar omges av hög säkerhet⁷⁷. Ett fullgott skydd inbegriper främst att förhindra att obehöriga tar del av känslig information genom att ha en hög teknisk säkerhet då informationssystemen är datoriserade. Känsliga uppgifter sekretessskyddas⁷⁸ och lämpliga åtgärder skall vidtas av Europol och medlemsstaterna så uppgifterna inte röjs. Det ställs också särskilda säkerhetskrav på den personal som ska handha de sekretessbelagda uppgifterna.

Då Europols register innehåller känsliga uppgifter, omges registren av ett säkerhetsskydd. Varje medlemsstat har en skyldighet att se till att uppgifter som förmedlas till dem garanteras en skyddsnivå som lägst motsvaras av den som följer av Europarådets konvention av den 28 januari 1981 samt Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om polisens användning av personuppgifter⁷⁹.

För att kontrollera lagligheten i användningen av registren skall Europol upprätta rapporter om de uttag som sker ur registret. Detta sker genom att varje begäran om kontakt med informationsregistret och var tionde begäran om kontakt med de övriga, skall granskas⁸⁰.

De uppgifter som lagras i Europols informationsregister får endast användas i det i konventionen angivna syftet. Medlemsstaterna får bara använda uppgifterna för att förebygga eller bekämpa de brottstyper som faller inom Europols behörighet. Europol får enbart använda informationen som ett led i att utföra sina arbetsuppgifter såsom de beskrivs i konventionen.

Europol tillämpar en så kallad diskretions- och tystnadsplikt⁸¹ vilken förhindrar organen, de biträdande direktörerna, Europols tjänstemän, sambandsmännen med flera att sprida hemliga uppgifter som de kommer i kontakt med i sitt arbete hos Europol till obehöriga eller allmänheten. Denna plikt kvarstår även efter avslutat uppdrag hos Europol.

3.8 DEN ENSKILDES INSYN

Medlemsstaternas medborgare har möjlighet att utan att erlagga avgift få tillgång till de uppgifter som eventuellt finns lagrad om honom eller henne hos Europol. Denna möjlighet är dock begränsad. Begränsningen motiveras av att kriminella personer inte skall kunna se vad säkerhetspolisen vet om

⁷⁷ Art 25, Ibid

⁷⁸ Art 31.1, Ibid

⁷⁹ Art 14, Ibid

⁸⁰ Art 16, Ibid

⁸¹ Art 32, Ibid

dem och kunna agera därefter. Såväl befintlig registrering som utebliven registrering kan vara värdefull information för den kriminelle⁸². Europol prövar därför även om det överhuvudtaget skall tillkännas om en person är registrerad eller inte.

Framställan kan göras i valfri stat och skall vidarebefordras till Europol av den nationella datatillsynsmyndigheten. Även om nationell rätt föreskriver tillgång så kan detta vägras. Vägran är motiverad då det är nödvändigt med hänsyn till att Europol skall kunna utföra sina arbetsuppgifter, med hänsyn till att skydda medlemstaternas säkerhet och allmän ordning och brottsbekämpning eller med hänsyn till att skydda utomståendes rättigheter och friheter⁸³, tillgång till uppgifterna vägras. Vidare tas vid förfrågan om utlämnande, hänsyn till de stater som lämnat eller på annat sätt direkt berörs av de aktuella uppgifterna. Dessa stater kan förbjuda att uppgifter lämnas ut⁸⁴.

Sökanden som får avslag har rätt att överklaga detta till Europols gemensamma tillsynsmyndighet⁸⁵. Skulle sökanden finna att uppgifterna som finns lagrade om honom eller henne är felaktiga, har personen i fråga rätt att begära att uppgiften rättas eller utplånas⁸⁶. Varje enskild har, utöver detta, en rättighet att begära att den nationella tillsynsmyndigheten⁸⁷ eller den gemensamma tillsynsmyndigheten⁸⁸ ser till att registrering och överföring av uppgifter som rör denne sker lagligt.

3.9 TILLSYN OCH DEMOKRATISK KONTROLL

3.9.1 Samarbete inom den tredje pelaren

Att Europol är en del av det polisiära och straffrättsliga samarbete som ligger inom den tredje pelaren har till effekt att kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen har ett begränsat inflytande över Europol. I dagsläget övervakas alltså Europol inte av Europaparlamentet och är inte föremål för rättslig tillsyn av Europadomstolen⁸⁹. Europol är ett mellanstatligt organ⁹⁰ varför det främst är rådet och medlemstaterna som fattar besluten.

⁸² Beslut från Europols gemensamma tillsynsmyndighets överklagandekommitté, Överklagande från *, (överklagande nr. 01/01), 16 maj 2002

⁸³ Art 19.3, Ibid

⁸⁴ Art 19.4, Ibid

⁸⁵ Art 19.6, Ibid

⁸⁶ Art 20.4, Ibid

⁸⁷ Art 23.2, Ibid

⁸⁸ Art 24.4, Ibid

⁸⁹ Förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution, om Republiken Österrikes initiativ inför antagandet av rådets beslut om justering av grundlöner och tillägg för Europols personal, (5417/2006-C6-0072/2006-2006/0803(CNS))

⁹⁰ Ibid.

3.9.2 Granskning

3.9.2.1 Inledning

För att säkerställa att hantering av personuppgifter sker lagligen föreskriver Europolkonventionen två tillsynsmyndigheter som verkar på två olika plan, en på nationellt nivå och en på central nivå.

3.9.2.2 Nationell tillsyn

Den första tillsynsmyndigheten ligger på nationell nivå. Den övervakar den nationella enheten och medlemstatens sambandsmän. Tillsynsmyndigheten skall vara oberoende och genomföra kontroller i enlighet med nationell rätt. Den nationella tillsynsmyndigheten har till uppgift att granska registrering i hemlandet samt översändandet av information till Europol. För att den nationella tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sin uppgift skall den ha tillgång till de uppgifter som medlemstaten registrerat och översänt till Europol⁹¹.

3.9.2.3 Europols gemensamma tillsynsmyndighet

På central nivå verkar Europols gemensamma tillsynsmyndighet⁹². Denna tillsynsmyndighet skall vara fullständigt oberoende och utifrån Europolkonventionen granska att Europols hantering av personuppgifter inte inkräktar på individens rättigheter. Den skall bestå av högst två medlemmar från varje nationell tillsynsmyndighet vilka inte skall stå under något annat organ. Tillsynsmyndigheten rapporterar till direktören, som i sin tur håller styrelsen informerad. Tillsynsmyndigheten skall regelbundet upprätta en aktivitetsrapport som den skall översända till Europeiska rådet. Det är också rådet som skall godkänna dess arbetsordning.

Den gemensamma tillsynsmyndighetens uppgift är att se till att Europol håller sig till de principer om dataskyddssäkerhet som stipuleras i Europolkonventionen. Detta sker både på ett övergripande plan såväl som genom punktinsatser. Den generella övervakningen sker genom att tillsynsmyndigheten utför kontroller hos Europol. Punktinsatserna kan ske tematisk genom att tillsynsmyndigheten till exempel övervakar lagenligheten av överföringen av uppgifter som har Europol som ursprung⁹³.

Punktinsatserna sker även genom att den överklagandekommitté som upprättats av tillsynsmyndigheten prövar de överklaganden som gäller enskildas tillgång till informationsregistret samt enskildas begäran om rättelse eller utplåning av uppgift⁹⁴.

⁹¹ Art 23, Europolkonventionen

⁹² Art 23.2, Ibid.

⁹³ Den gemensamma tillsynsmyndighetens arbetsordning av den 6 feb 2004, avdelning 1 art

1

⁹⁴ Art 24.7 Europolkonventionen

Den granskning som tillsynsmyndigheten har till uppgift att utföra möjliggörs i praktiken genom att tillsynsmyndigheten alltid skall ha fri tillgång till all information som finns hos Europol samt fri tillgång till programvara, hårdvara och lokaler⁹⁵. Om tillsynsmyndigheten finner att Europolkonventionen har överträtts av Europol ifråga om hanteringen av personuppgifter skall Europols direktör meddelas om detta. Tillsynsmyndigheten begär även i det läget att få en skriftlig förklaring inom viss tid. Är svaret otillräckligt eller för sent inkommet, hänskjuter tillsynsmyndigheten ärendet till styrelsen⁹⁶. Om Europol inte rättar sig efter överklagandekommitténs besluts behandlas ägerandet som ett konventionsbrott.

3.9.2.3.1 Överklagandekommittén

Tillsynsmyndigheten skall inrätta en överklagandekommitté⁹⁷. Kommittén skall i sitt beslutsfattande vara obunden av tillsynsmyndigheten, den ska vara oberoende och opartisk och endast vara underställd lagen⁹⁸. Överklagandekommittén skall ta emot klagomål från enskilda avseende beslut från Europol angående utlämning av uppgifter om sökanden själv. Denne kan företrädas av advokat⁹⁹ och har rätt att välja vilket av unionens officiella språk som förhandlingen skall hållas på eller, om sökanden inte behärskar något av detta, ett annat språk. Överklagande skall ske inom tre månader. Överklagandemyndigheten har samma rättigheter som tillsynsmyndigheten att utföra kontroller hos Europol.

Det förfarande som överklagandekommittén sköter är av särskilt slag då det avhandlar konfidentiell information. Informationen kan lämnas ut, men kan också vägras då det är nödvändigt med hänsyn till att

- Europol vederbörligen skall kunna utföra sina uppgifter på ett riktigt sätt,
- skydda medlemsstaternas säkerhet och allmänna ordning eller för att bekämpa brott,
- skydda utomståendes rättigheter och friheter¹⁰⁰

Europol, de nationella enheterna och de nationella tillsynsmyndigheterna fattar beslut i frågan och lämnar skäl till kommittén på dess begäran. Om kommittén enhälligt finner att skälen inte är godtagbara, kan den kräva att en sammanställning görs tillgänglig för den sökande.

⁹⁵ Art 2.2, Den gemensamma tillsynsmyndighetens arbetsordning av den 6 feb 2004, avdelning 1

⁹⁶ Art 8, Ibid.

⁹⁷ Art 24.7, Europolkonventionen

⁹⁸ Art 13.1, Den gemensamma tillsynsmyndighetens arbetsordning av den 6 feb 2004, avdelning 1

⁹⁹ Art 15, Ibid.

¹⁰⁰ Art 20.1, Ibid.

3.9.3 Demokratisk kontroll

Den demokratiska kontrollen av Europol har två forum, Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Europolis styrelse har till uppgift att övervaka organisationens verksamhet¹⁰¹ samt att rapportera vidare till rådet för rättsliga och inrikes frågor, även kallat ministerrådet. I ministerrådet sitter en representant från varje medlemsstat vilka fattar enhälliga beslut. Företrädarna i rådet förmedlar informationen vidare till sin hemstats parlament och kan där göras föremål för parlamentarisk kontroll i enlighet med nationell lagstiftning. Vidare sänder rådet årligen information om Europolis arbete i form av en specialrapport till Europaparlamentet. Ändringar av Europolkonventionen görs i samråd med Europaparlamentet¹⁰². Europaparlamentet har dock upprepade gånger framfört att resultatet av beslutsordningens mellanstatliga karaktär har till effekt att den befintliga parlamentariska kontrollen är alltför ohanterlig och ineffektiv¹⁰³.

Genom Amsterdamfördraget utökades den parlamentariska kontrollen något över Europol genom att i artikel 39 Fördraget om den Europeiska Unionen föreskriva att rådet skall höra parlamentet innan det antar rättsligt bindande åtgärder. Det får i praktiken effekten att varje gång Europolkonventionen föreskriver att rådet skall fatta beslut i enlighet med förfaranden i avdelning VI i Fördraget om den Europeiska Unionen, skall parlamentet höras. Detta ger parlamentet ett visst inflytande när viktiga beslut fattas om Europolis utveckling.

Att Europol är just ett polisiärt organ har betydelse för hur det skall göras föremål för demokratisk kontroll. Begränsad insyn är en förutsättning för att Europol ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt. Att utforma ett system för kontroll kräver att en avvägning görs mellan lämplig grad av demokratisk kontroll och den diskretion som är nödvändig för att Europol skall kunna arbeta effektivt¹⁰⁴.

3.10 VIDAREBEFODRAN TILL TREDJE LAND

Europol kan sluta avtal om överföring av personuppgifter med instanser och tredje land. För att överföring skall kunna ske kräver Europolkonventionen att åtgärden är nödvändig för att förebygga och bekämpa brott inom

¹⁰² Art 34, Europolkonventionen

¹⁰³ Förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution, om Republiken Österrikes initiativ inför antagandet av rådets beslut om justering av grundlöner och tillägg för Europolis personal, (5417/2006-C6-0072/2006-2006/0803(CNS))

¹⁰⁴ Demokratisk kontroll över Europol, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Bryssel den 26.2.2002 KOM (2002) 95 Slutlig

Europols behörighet samt att en tillräcklig skyddsnivå säkerställs hos mottagaren¹⁰⁵. Huruvida en tillräcklig skyddsnivå föreligger avgörs genom beaktande av omständigheterna samfällt. Särskild intressant vid bedömningen är typen av uppgifter som överförs, deras ändamål samt varaktigheten av behandlingen. I fråga om uppgift som har en medlemsstat som ursprungskälla, måste Europol innan överföring av uppgift till tredje part, inhämta ursprungsstatens medgivande. Europol ansvarar för att överföringen är laglig.

Utöver den reglering för överföring som stadgas i Europolkonventionen, skall Europol också följa bestämmelserna i Rådets akt om antagande av regler om överföring av personuppgifter från Europol till tredje land och utomstående organ¹⁰⁶. Akten anger ytterligare begränsningar, utöver de som finns i Europolkonventionen, för hur överföring får ske. Den förtydligar att överföring skall ske på basis av ett avtal mellan Europol och mottagande part. I undantagsfall kan även direktören godkänna överföring då han finner att överföring är absolut nödvändig. Europol skall enligt akten endast översända information till de myndigheter i tredje land som enligt nationell lag är ansvariga för att förhindra och bekämpa brottslighet. Vidare ska Europol säkerställa att mottagande part förpliktigar sig till att den information som förmedlas av Europol, enbart förmedlas vidare till behöriga myndigheter samt att sådan överföring sker på samma villkor som den ursprungliga överföringen. Europol skall enbart överföra uppgifter till tredje land eller utomstående organ om denna mottagare samtycker till att inte själv föra vidare till andra tredje länder eller utomstående organ.

Vad gäller särskilt känsliga uppgifter såsom politisk hemvist eller sexuell läggning, finns inget hinder mot att dessa uppgifter överförs till tredje part men begränsas till nödvändiga fall.

Slutligen måste Europol säkerställa att mottagaren av uppgifter förpliktigar sig att rätta eller utplåna uppgifter, om det skulle framkomma att dessa är felaktiga, bristfälliga, inaktuella eller inte borde ha överförts.

¹⁰⁵ Art 18.1, Europolkonventionen

¹⁰⁶ Rådets akt av den 12 mars 1999 om antagande av regler om överföring av personuppgifter från Europol till tredje land och utomstående organ (1999/ C/88/01)

4 EUROPOL OCH EUROPAKONVENTIONEN

4.1 INLEDNING

I det inledande kapitlet angavs föresatsen att undersöka vilket yttre förhållande som finns mellan Europolkonventionen och Europakonventionen med syftet att sätta in uppsatsens undersökning i ett sammanhang. I detta kapitel skall därför utredas i vilken utsträckning Europol är skyldig att följa Europakonventionen.

4.2 EUROPAKONVENTIONENS STÄLLNING I GEMENSKAPSRÄTTEN

EU var ursprungligen ett ekonomiskt samarbete som skulle tjäna till att stärka ekonomin i ett krigshärjat Europa. Det fanns inledningsvis inget motiv att skyddet för mänskliga rättigheter skulle bli föremål för detta samarbete, det överläts till Europarådet. Detta är förklaringen till att en reglering av skyddet för mänskliga rättigheter saknas i Romfördraget.

Allteftersom gemenskapen har utvecklats, har emellertid ett behov av skydd för mänskliga rättigheter växt fram. Skyddet började ta form i EG-domstolens praxis på 1960-talet. Vid införlivandet av mänskliga rättigheter i domstolens praxis har EG-domstolen stött sig på principerna i Europakonventionen och medlemstaternas gemensamma grundlagstraditioner¹⁰⁷. Det skulle dock dröja till år 1987 och Enhetsakten, förrän skyddet för mänskliga rättigheter skulle få en plats i ett fördrag. I förordet till Enhetsakten pålades EU en formell skyldighet att respektera mänskliga rättigheter såsom de skyddas i Europakonventionen. Formulering överfördes senare till art 6 i EU-fördraget. En anslutning till Europakonventionen har tidigare diskuterats men möjligheten uteslöts av EG-domstolen 1996 med hänvisning till att det inte var möjligt med den dåvarande lagstiftningen¹⁰⁸.

Att just Europakonventionen valts som referenspunkt har sin förklaring i konventionens status som det mest betydelsefulla instrumentet för skyddet av mänskliga rättigheter i Europa. I denna roll har den fungerat som den primära inspirationskällan både för skyddet för mänskliga rättigheter i medlemstaternas konstitutioner såväl som i det framväxande arbetet med respekten för mänskliga rättigheter inom EU.

¹⁰⁷ Skydd av de grundläggande rättigheterna i unionen, <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l33021.htm>

¹⁰⁸ Ibid.

Problemet i Europa har varit att parallellt med att samtliga EU: s medlemsstater varit part till Europakonventionen och därmed kunnat underställas Europadomstolens kontroll av konventionens efterlevnad, så har de organ och institutioner som de gemensamt skapat i strukturen för gemenskapen stått utanför. Det innebär att talan inte kan väckas i Europadomstolen gentemot något av EU: s organ eller institutioner. Samtidigt har medlemsstaterna överfört viss beslutskompetens till EU och de beslut som EU fattar kan givetvis ha effekt på mänskliga rättigheter. Utvecklingen av skyddet av mänskliga rättigheter i EU, främst genom EG-domstolens praxis, har emellertid lett fram till att det idag finns ett skydd för de grundläggande mänskliga rättigheterna i det överstatliga samarbetet inom den första pelaren. EG-domstolen har uttalat att Europakonventionens principer hör till de för medlemstaterna gemensamma rättsprinciper som skall respekteras även av gemenskapsorganen¹⁰⁹. Hur detta skydd ser ut i det mellanstatliga samarbetet inom den tredje pelaren är betydligt mer osäkert.

För att på ett mer tillfredställande sätt värna om skyddet för mänskliga rättigheter inom gemenskapen har två plausibla lösningar diskuterats. Den ena lösningen är att en katalog över mänskliga rättigheter antas och införs i ett gemenskapsrätligt fördrag. Ett sådant fördrag skulle ha som primärt mål att sammanfatta och kodifiera de rättigheter som redan existerar i till exempel EG-domstolens praxis. Detta förslag har lett fram till utvecklingen av EU-stadgan för skydd av de grundläggande rättigheterna.

Den andra lösningen har varit att skapa en juridisk möjlighet för EU att ansluta sig till Europakonventionen. Det anses motiverat då alla EU: s medlemsstater är part, varför det skulle te sig naturligt att deras gemensamma organ också skulle vara bundna av traktaten. Denna diskussion har sedermera lett fram till avsikten att i den nya konstitutionen för Europa¹¹⁰ bereda möjlighet för en anslutning till Europakonventionen.

Emellertid har problem uppkommit vid ratificeringsprocessen av konstitutionen. Ännu vid 2006 års sista EU-toppmöte var få av de medlemsstater som ännu inte godkänt konstitutionen, redo att göra det. EU-kommissionens ordförande José Manuel Barosso uttalade i en intervju på julafton 2006, att konstitutionen i sin nuvarande form aldrig kommer att bli verklighet¹¹¹. Det återstår under år 2007 att se om viljan, hos de länder som inte ännu godkänt konstitutionen, kommer att ändras eller om man blir tvungen att arbeta om den lagtexten.

¹⁰⁹ Danelius, (1997) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 22

¹¹⁰ Fördraget den 29 oktober 2004 om upprättandet av en konstitution för Europa

¹¹¹ 2007 avgörande år för EU-konstitution, http://www.eu-debatt.nu/extra/news/?module_instance=1&id=4387&category=1

4.3 SAMARBETET INOM DEN TREDJE PELAREN

Europol är ett samarbete inom den tredje pelaren. Den tredje pelaren karaktäriseras av mellanstatlighet då staterna i detta avseende inte lämnat över någon beslutanderätt till EU: s institutioner. De rättsakter som antas inom den tredje pelaren är därför av mellanstatlig karaktär.

Europeiska Rådet kan enhälligt fatta beslut om gemensamma ståndpunkter samt anmoda staterna att tillträda konventioner. Dessa får ställning av internationella överenskommelser och måste först ratificeras av medlemsstaterna¹¹². Rådet kan dessutom med enhällighet besluta om rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och med kvalificerad majoritet besluta om genomförandeåtgärder för att verkställa dessa. Rambesluten är bindande med avseende på resultat men har inte direkt effekt¹¹³.

Efter förslag från medlemsstat eller kommissionen kan beslut tas om ”gemensamma ståndpunkter”. Staterna beslutar dock själva om hur dessa skall implementeras.

EG-domstolen kan lämna förhandsavgöranden inom den tredje pelaren avseende tolkningsfrågor i gemenskapsrätten, men detta förutsätter att medlemstaten i fråga har godtagit domstolens behörighet.

I och med Amsterdamfördraget togs artikel K.2 Maastrichtfördraget bort. Denna artikel gav att frågor inom den tredje pelaren alltid skulle behandlas med beaktande av Europakonventionen. I dagsläget är det alltså upp till medlemsstaterna själva att i varje beslut som rör den tredje pelaren samfällt ta hänsyn till mänskliga rättigheter. Gör de inte det, finns det ingen domstol som kan pröva saken.

Ovan sammantaget ger att ytterst är tillvaratagandet av skyddet för mänskliga rättigheter avhängigt medlemstaternas gemensamma vilja. En individ som anser sig ha fått en grundläggande mänsklig rättighet kränkt i fråga som faller inom den tredje pelaren, kan varken få sin sak prövad av EG-domstolen eller Europadomstolen. Det skydd för mänskliga rättigheter som utvecklats i gemenskapsrätten täcker således inte samarbetet i den tredje pelaren varför rättskyddet måste bedömas vara tunt.

¹¹² Bernitz, (2002) *Europarättens grunder*, s.74

¹¹³ *Ibid*, s.74

4.4 EUROPAKONVENTIONENS INFLYTANDE ÖVER EUROPOL

Att granska Europols brottsbekämpande arbete genom användning av persondataregister i ljuset av Europakonventionen torde, trots avsaknaden av bindande verkan för Europol, ändå vara relevant.

Europakonventionen antogs i samma nybyggeranda som skapade grundbultarna i det som idag växt fram till att bli EU. Motivet var att skapa en gemensam värdegrund i fråga om mänskliga rättigheter för Europas stater. Det vore egentligen märkligt om denna gemensamma värdegrund bara skulle vara intressant för staternas förehavanden nationellt och inte för de organ de bildar tillsammans.

Trots att ingen skyldighet *per se* finns för Europols verksamhet centralt att följa Europolkonventionen, så finns i den utsträckning som samarbetet inom Europol försiggår i en utav medlemsstaterna, till exempel när personuppgifter sänds från medlemsstat till Europol centralt, en skyldighet för medlemsstaten att detta sker i enlighet med Europakonventionen.

Slutligen kan jämförelsen också motiveras av det förändrade läge som kan bli effekten av ett ikraftträdande av den nya konstitutionen för Europa. Grundlagen innehåller förändringar som medför att pelarstrukturen avskaffas och att EG-domstolen får full behörighet i fråga om rättsliga och inrikes frågor. Vid ett ikraftträdande kommer Europol få ställning som EU-organ och kommer därmed att kunna underställas prövning i EG-domstolen. Samtidigt kommer EU att ansluta sig till Europakonventionen. Effekten blir att Europol kommer att kunna granskas av EG-domstolen utifrån Europakonventionen. Därmed kommer skyddet för den enskilde, med avseende på de rättigheter som skyddas i Europakonventionen, att stärkas.

5 EUROPAKONVENTIONEN

5.1 INLEDNING

Europakonventionen är utan motstycke det mest betydelsefulla instrumentet för skydd av mänskliga rättigheter i Europa. Med sin bindande karaktär är den idag det äldsta internationella instrument i sitt slag. Den utvecklades och antogs efter andra världskrigets slut med mål och förhoppning att vara vägledande i ett nytt och demokratiskt Europa genom att utgöra en gemensam värdegrund för Europas stater.

5.1.1 Europarådet

Europarådet är en fristående mellanstatlig organisation som grundades 1949 i efterdyningarna av andra världskriget. Det grundades i syfte att förhindra att de kränkningar av mänskliga rättigheter som företogs under kriget skulle upprepas i ett framtida Europa. Tio stater var med och undertecknade Europarådets stadga i London den 5 maj 1949. Idag har antalet medlemsstater ökat till 46 stycken. Europarådet har sitt säte i Palais de l'Europe i Strasbourg. Europarådets beslutsfattande och verkställande organ utgörs av ministerkommittén som består av medlemmarnas utrikesministrar.

5.1.2 Europakonventionen

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna undertecknades i Rom den 4 november 1950 och trädde ikraft tre år senare, den 3 september 1953¹¹⁴. Europakonventionen var inspirerad av UDHR¹¹⁵ men skiljer sig genom sin bindande karaktär och det övervakningssystem som inrättandet av Europadomstolen innebär. Motivet var att erbjuda individen effektiva garantier för åtnjutandet av mänskliga rättigheter. Idag står konventionen kompletterad med 14 tilläggsprotokoll. Fördragsslutande stat åtar sig att garantera de mänskliga rättigheter som anges i konventionen för alla personer som befinner sig under deras jurisdiktion¹¹⁶. Staterna förbinder sig således att skydda alla individer inom sin jurisdiktion, inte enbart sina medborgare. Konventionen är tänkt att fungera som en minsta gemensamma nämnare för skydd för mänskliga rättigheter, snarare än att sätta en övre gräns för staterna bör åta sig¹¹⁷. Det finns alltså ingenting som hindrar att staterna vidtar ytterligare åtgärder för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter.

¹¹⁴ Gomien mfl, (1996) *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, s. 17

¹¹⁵ 10 december, 1948

¹¹⁶ Art 1, Europakonventionen

¹¹⁷ Gomien mfl, (1996), s.17

För att staterna vid tillskapandet av Europakonventionen skulle kunna enas om en rättighetskatalog innehållandes ett gemensamt minimiskydd för mänskliga rättigheter, blev vissa av rättigheterna, vagt formulerade¹¹⁸. Vagheten lämnar ett tolkningsutrymme som Europadomstolen har till uppgift att fylla med sin praxis.

Då Europakonventionen är en internationell traktat tillämpas för tolkning de allmänna reglerna om tolkning av traktat i folkrätten. I enlighet med art 31.1 Wienkonventionen om traktaträtten skall konventionen i första hand tolkas utifrån ordalydelsen i varje aktuell artikel varvid tolkning skall ske i ljuset av traktatens ändamål och syfte. Europadomstolen framhåller i sin praxis att hänsyn skall iakttagas, vid tolkning av konventionen, vad gäller samhällsutvecklingen i Europa. Konventionen skall tolkas dynamiskt, dvs. utifrån rådande rättsuppfattning. Moral och rättsuppfattning utvecklas med tiden varför konventionen skall ses som ett ”levande” dokument¹¹⁹.

5.1.3 Europadomstolen

För att säkerställa efterlevnaden av Europakonventionen inrättades Europadomstolen som gemensamt kontrollorgan¹²⁰. Europadomstolen är ett organ under Europarådet och består av en domare per medlemsstat, domaren representerar dock inte staten utan dömer i individuell kapacitet. Domstolens mandat omfattar att utveckla och ge uttryck åt en gemensam europeisk minimistandard i fråga om skyddet för mänskliga rättigheter¹²¹. Europadomstolen har inte rollen som fjärde instans i förhållande till de nationella domstolarna, utan har till uppgift att pröva om nationell lagstiftning eller åtgärd är konform med Europakonventionen¹²². Domstolen tillämpar principen om *stare decisis*, vilket innebär att den är bunden av sin egen praxis¹²³. Genom att domstolens har till uppgift att tolka konventionen utgör dess omfattande praxis en central roll i det att den ger innebörd åt de många gånger vaga formuleringarna i konventionen. Idag kan Europadomstolen erbjuda en unik och omfattande praxis¹²⁴.

Om rättigheter i EKMR kränks kan talan väckas vid Europadomstolen. Talerätt tillkommer konventionsstat gentemot en annan¹²⁵ eller enskild person mot en konventionsstat¹²⁶, förutsatt att denna stat godkänt enskildas klagorätt. För att detta skall kunna ske krävs, med vissa undantag, att inhemska rättsmedel har uttömts¹²⁷. Den klagande skall vända sig till

¹¹⁸ Danelius, (1997), s 57

¹¹⁹ Jacobs/ White, *The European Convention on Human Rights*, (1996), s. 210

¹²⁰ Art 19, Europakonventionen

¹²¹ Gomien, (1996), s 18

¹²² Ibid

¹²³ Ibid

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Art 33, Europakonventionen

¹²⁶ Art 34, Ibid

¹²⁷ Art, 35.1, Ibid

domstolen senast sex månader efter slutgiltigt inhemskt avgörande¹²⁸. Europadomstolens domar är bindande för parterna¹²⁹.

5.2 ARTIKEL 8 EKMR – SKYDD FÖR PRIVATLIVET

1. *Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.*
2. *Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.*

Rätten till privatliv är en av grundpelarna i ett välfungerande demokratiskt samhälle och står i nära relation med rättigheter som åsiktsfrihet och associationsfrihet¹³⁰. Primärt inbegriper denna rättighet ett skydd för individen från statliga myndigheters ingrepp i den privata sfären¹³¹. Som framgår av ovan har artikel 8, i likhet med flera andra artiklar i konventionen, en tvådelad utformning. Strukturen ger en första punkt där rättigheten anges, följt av en andra punkt med möjliga restriktioner.

5.2.1 Omfattning av rättigheten i artikel 8.1

Artikel 8 är en vagt formulerad artikel vars sträckning är omdiskuterad och vars ordalydelse inte ger mycket information om dess exakta omfattning. Diskussionerna om dess omfattning har innefattat både var gränsen för det privata livet går och vilka företeelser som går att hänföra dit. Det har alltså varit svårt att hitta en användbar definition av rätten till privatliv. Vissa definierar privatlivet positivt som en privat sfär där den enskilde individen har rätt att vara ostörd, medan andra väljer en negativ definition genom att hävda att privatlivet helt enkelt är det liv som inte är publikt. Ett ofta citerat förslag till definition är följande:

”...the convention protects the individual, under this head, against attacks on physical or mental integrity or moral or intellectual freedom, attacks on honour and reputation and similar torts, the use of a person’s name, identity, or likeness, being spied upon, watched, or harassed, and the disclosure of information protected by the duty of professional secrecy.”¹³²

¹²⁸ Art 35.1, Ibid

¹²⁹ Art 46, Ibid

¹³⁰ Gomien, (1996), s 227

¹³¹ Ibid

¹³² Jacobs/ White, (1996), s 173

Oavsett definition, skall skyddet av privat- och familjeliv garanteras av medlemstaten gentemot de människor som befinner sig under dess jurisdiktion. Denna skyldighet omfattar såväl negativa som även, i viss mån, positiva förpliktelser.

Den negativa förpliktelsen innebär att staten skall avhålla sig från att begränsa den frihet som den enskilde erhåller genom artikel 8, förutom i de fall som framgår av punkt 2 i nämnda artikel.

Den positiva skyldigheten för staten sträcker sig till att utfärda lagar och förordningar som ger ett tillfredställande möjlighet för den enskilde att utöva sin rättighet som tillkommer denne enligt artikeln. En sådan lagregel kan se ut enligt följande mönster: Förövare X beteende gentemot Offer Y inverkar kränkande på Offer Y: s rätt enligt konventionen till privatlivet. Det åligger då staten att kriminalisera Förövare X: s beteende samt att göra det praktiskt möjligt att straffa honom¹³³.

5.2.2 Förutsättningar för restriktioner

Restriktionerna i artikel 8.2 syftar till att beskriva de grunder på vilka staten kan stödja sig vid inskränkningar av rättigheten i artikel 8.1. För att skydda mot godtyckliga inskränkningar från statens sida, anges vissa begränsningar¹³⁴. Artikel 8.2 kan beskrivas som ett verktyg för att sätta balansen mellan statens och den enskildes intressen¹³⁵. Restriktionerna skall tolkas strikt, vilket innebär att inga andra kriterier än de som nämns i artikeln får utgöra grund för restriktion samt att ordalydelsen av befintliga kriterier inte ska tolkas så att de får en vidare innebörd än vad den får av gängse språkbruk¹³⁶.

Enligt artikel 15 Europakonventionen är det möjligt att underlåta att uppfylla de förpliktelser staten åtagit sig i förhållande till konventionen, förutsatt att det föreligger ett nödläge som hotar statens existens. Avvikelsen måste dock vara oundgängligen nödvändig med hänsyn till situationens krav. Det är viktigt att förstå att derogation inte är en vanlig undantagsbestämmelse, som den i art 8 p.2. Derogationsmöjligheten i art 15 ligger utanpå dessa och aktualiseras endast i nödfall.

5.2.2.1 Kravet på ”stöd i lag”

Kravet på stöd i lag omfattar ett krav på faktisk förekomst av lag, skriven eller oskriven. Lagen skall dessutom hålla en viss kvalité varmed menas att lagen skall vara tillgänglig för allmänheten, ha erforderlig precision samt skydda mot godtycke¹³⁷. Tillgängligheten och precisionen skall erbjuda den

¹³³ Fallet *X och Y mot Nederländerna*

¹³⁴ Gomien, (1996), s. 209

¹³⁵ Ibid

¹³⁶ Ibid. s 211, Fallet *Sunday Times mot Förenade Kungariket* § 194-195

¹³⁷ Danelius, (1997), s 223

enskilde förutsebarhet i fråga om lagens konsekvenser. Skyddet mot godtycke innebär att lagen sätter en gräns så att inte möjligheten till att sätta restriktioner blir obegränsad för staten¹³⁸. Vid bedömning av lagens kvalitet skall hänsyn också tas till vad som kommer fram av förarbeten, praxis och andra instrument som ger lagregeln innebörd¹³⁹.

"Firstly, the law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case. Secondly, a norm cannot be regarded as 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail."¹⁴⁰

5.2.2.2 Kravet på nödvändighet och tillgodosende av allmänt eller enskilt intresse

Utöver att ha stöd i lag, skall en restriktion vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till ett angeläget samhällsligt behov. Nödvändigheten måste alltså kunna knytas till ett utav målen som stadgas i artikeln, exempelvis nationell säkerhet eller förebyggande av brottslighet. Inskränkningen skall stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses¹⁴¹. Här aktualiseras en avvägningen mellan statens och den enskildes intresse¹⁴².

För att undersöka om nödvändighet föreligger gör domstolen en undersökning i två steg. För det första undersöker domstolen om målet med restriktionen är legitimt, vilket det är om det motsvarar ett angeläget samhällsligt behov (se nedan). För det andra undersöker domstolen om omfattningen och metoden avseende restriktionen var proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet¹⁴³.

5.2.2.3 Margin of appreciation

Det går utöver domstolen kompetens att bestämma hur implementeringen av konventionen skall gå till i nationell rätt. Domstolen lämnar därför ett visst utrymme för staten att själv avgöra om en åtgärd är förenlig med konventionen eller inte¹⁴⁴. Detta utrymme kallas för *margin of appreciation*.

Denna beslutanderätt motiverades i fallet *Handyside*¹⁴⁵ då domstolen uttryckte att staten själv hade bäst insikt i den egna rätten och befann sig i en bättre position att bedöma nödvändigheten av en inskränkande åtgärd. *The*

¹³⁸ Gomien, (1996), s 213, Fallet *Malone mot Förenade Kungariket*, § 67

¹³⁹ Gomien, (1996), s 214

¹⁴⁰ Fallet *Sunday Times mot Förenade Kungariket*, §49

¹⁴¹ Danelius, (1997), s 223

¹⁴² Gomien, (1996), s 215

¹⁴³ Ibid, s 218

¹⁴⁴ Ibid, s. 215

¹⁴⁵ Fallet *Handyside mot Förenade Kungariket*

margin of appreciation är dock inte oinskränkt utan domstolen förbehåller sig rätten att se över statens åtgärder utifrån konventionen. Det är också domstolen som slutgiltigt avgör om åtgärden är förenlig med konventionen¹⁴⁶. I fallet *Lingens* stadgar domstolen att:

*The court must determine whether the interference at issue was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced...to justify it are "relevant and sufficient."*¹⁴⁷

Det går inte att exakt beskriva vidden av *margin of appreciation* då den varierar från fall till fall. Däremot kan man säga att den varierar med hänsyn till omständigheterna i målet och till vilken artikel det rör¹⁴⁸.

5.3 EUROPADOMSTOLENS PRAXIS

En prövning i Europadomstolen som rör just säkerhetspolisens hemliga övervakning av enskilda i förhållande till artikel 8 sker efter samma mönster. Domstolen har konsekvent i sin praxis menat att övervakning och insamling av information om enskilda är en inskränkning i den enskildes rätt till privatliv¹⁴⁹. Att fastställa detta innebär alltså sällan några större svårigheter. Prövningens tyngdpunkt ligger snarare på huruvida staten kan visa att den inskränkande åtgärden har vidtagits i enlighet med angivna kriterier i artikel 8.2.

För detta arbete är det särskilt intressant att se till vilken avvägning som Europadomstolen finner lämplig mellan samhällets och den enskildes rättigheter med avseende på brottsbekämpande myndigheters övervakning och registrering av enskilda. En sådan avvägning aktualiseras till exempel i fråga om det finns en rättighet under artikel 8 att för enskilda att ta del av myndigheters handlingar vad gäller information om den enskilde själv. Å ena sidan är det motiverat ur integritetshänsyn att myndigheter inte skall handha information som den enskilde inte känner till och därför inte kan bemöta. Å andra sidan kan det vara motiverat att en viss typ av mycket känslig information beläggs med sekretess, vilket t.ex. är fallet med säkerhetspolisens arkiv¹⁵⁰.

5.3.1 Kränkning av art 8.1

I fallet *Leander* sa domstolen, efter att ha konstaterat att säkerhetspolisen hade fört in information om Leanders privatliv i sina register, att både lagring och förmedlande av sådan information tillsammans med det faktum

¹⁴⁶ Gomien, (1996), s 216

¹⁴⁷ Ibid, s 216

¹⁴⁸ Ibid, s 216

¹⁴⁹ Ibid, s 234

¹⁵⁰ Danelius, (1997), s 236

att Leander aldrig gavs möjlighet att bemöta dessa uppgifter, var en kränkning av rätten till privatliv såsom den stadgas i artikel 8.1.

I fallet *Segerstedt* hade Europadomstolen att pröva om brott förelåg mot artikel 8 med avseende på Säpos lagring av information som senare lämnats ut till talandena, samt vägran att lämna ut eventuell övrig information. Samtliga uppgifter som släppts till de talande rörde deras politiska engagemang, företrädesvis på vänsterkanten. Ingen av de talande var, utifrån vad som framgick av släppta handlingar, registrerade på grund utav aktivitet i en kriminell kontext. Domstolen ansåg att den information som släppts av Säpo, klart utgjorde sådan information som kunde kränka rätten till privatlivet. Att stora delar av materialet redan var offentligt, då det rörde sig om bland annat tidningsurklipp, var oväsentligt då de systematiskt insamlats och lagrats av myndighet. Lagring av sådan information konstituerar brott mot artikel 8.1.

Vid bedömning av om inskränkningen av rättigheten i artikel 8.1 kan motiveras av undantag i 8.2 granskar domstolen rekvisiten stöd i lag, nödvändighet i ett demokratiskt samhälle samt hänsyn till nationellt eller enskilt intresse.

5.3.2 Stöd i lag

Rent generellt gäller för kriteriet ”stöd i lag”, förutom kravet att inskränkningen av rätten till privatliv har faktisk reglering i nationell rätt, att lagen håller en viss kvalitet i fråga om tillgänglighet, precision och skydd från godtycklig maktutövning¹⁵¹.

I fråga om tillgänglighet konstaterade domstolen i fallet *Leander*, att publicering av en lag möter kravet på tillgänglighet.

5.3.2.1 Precision ger förutsebarhet för enskilda

I fallet *Malone* sa domstolen att när det gäller säkerhetspolisens arbete att säkerställa nationell säkerhet är kravet på förutsebarhet annorlunda än i andra typer av fall. Då gäller att en lag med inskränkande verkan skall erbjuda *tillräcklig* tydlighet för att medborgarna skall ha en adekvat uppfattning inom vilka gränser och under vilka omständigheter hemlig övervakning får ske¹⁵².

Hur domstolen resonerar med avseende på precision i förhållande till säkerhetspolisens hantering av personuppgifter, kan illustreras med hjälp av fallet *Leander*. Där ifrågasatte domstolen om bestämmelserna om säkerhetspolisens lagring och förmedling av personuppgifter, hade tillräcklig precision. Lagen innehöll en vidsträckt men ändå begränsad

¹⁵¹ Fallet *Rotaru mot Rumänien*, § 52

¹⁵² Gomien, (1996), s 235

ram för vilken information som fick registreras. Begränsning bestod bland annat i att registrering enbart på grund av viss politisk tillhörighet inte fick ske, att informationen var nödvändig för att säkerhetspolisen i syfte att förebygga eller upptäcka brott mot rikets säkerhet samt att lagen innehöll detaljerade bestämmelser om vilken information som fick spridas, till vem och under vilka omständigheter. Domstolens slutsats blev att enskilda bedömdes ha tillräcklig insikt med avseende på under vilka omständigheter myndigheterna kan samla och använda information på detta sätt. Därigenom ansågs kravet på stöd i lag vara uppfyllt.

5.3.2.2 Precision skyddar mot godtycklig maktutövning

Kravet på precision har även till syfte att, förutom förutsebarhet för enskilda, skydda från godtycklig användning av tolkningsutrymme av myndigheter. Då prövning avser säkerhetspolisens stängda register, måste lagen tydligt reglera den beslutanderätt som lämnas åt myndigheterna vad gäller vem som får vidta aktuell åtgärd och hur detta får ske¹⁵³.

Vid bedömning av det arbete som säkerhetspolisen utför måste hänsyn tas till att deras arbetsuppgifter, på grund av målet med dessa, måste utföras i hemlighet. Att viss maktutövning sker i hemlighet utan möjlighet till allmänhetens insyn, lämnar en potentiell risk för godtycklig maktutövning. Detta ger att lagen ifråga måste reglera räckvidden och sätt för maktutövningen med erforderlig precision¹⁵⁴.

I fråga om precisionen ser domstolen inte enbart till formuleringen i det lagstöd som reglerar inskränkningen, utan sätter in denna i ett större sammanhang. Även om den aktuella formuleringen ensam ter sig vid, och därför potentiellt skulle kunna lämna utrymme för godtycke, måste hänsyn tas till omkringliggande regleringar som beskär tolkningsmöjligheterna och därigenom ökar bestämmelsens precision¹⁵⁵. Precisionen skall alltså ligga på den nivå att individen skyddas från godtycklig maktutövning i praktiken snarare än att det utifrån ordalydelsen av den enskilda bestämmelsen skall kunna utläsas exakt hur säkerhetspolisen går till väga.

Ett exempel för att illustrera ovan, kan tas från fallet Segerstedt. De klagande anförde att formuleringen ”särskilda skäl” i § 33.3 Polisdatalagen var alltför vid och kunde omfatta vem som helst och därigenom lämnade utrymme för godtycke.

33 § SÄPO-registret får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast

1. om den uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen

¹⁵³ Fallet *Segerstedt-Wiberg mfl mot Sverige*

¹⁵⁴ *Ibid.*, § 76

¹⁵⁵ *Ibid.*

(2003:148) om straff för terroristbrott,

2. om personen har undergått registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller
3. om det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl till det¹⁵⁶.

Domstolen medgav att formuleringen ”särskilda skäl” ger ett relativt stort tolkningsutrymme till förmån för säkerhetspolisen. Emellertid, menade domstolen, är tolkningsutrymmet inte på något sätt oinskränkt då bestämmelsen ramas in av bestämmelser från andra håll. Domstolen sökte lagens förarbeten och konstaterade att det där förtydligas vilka personkategorier som kan komma ifråga under denna punkt. Sveriges grundlag och Polisdatalagen föreskriver båda förbud mot åsiktsregistrering. Hänsyn måste även tas till lagens syfte, vilket är att förhindra brott mot rikets säkerhet eller att motverka terrorism. Detta sammantaget gjorde att domstolen fann att beslutanderätten avseende inskränkning av rättigheten i artikel 8 är tillräckligt tydligt reglerad för att skydda mot godtycklig tillämpning. Domstolen fann därmed att inskränkningen hade stöd i lag.

5.3.3 Mål och nödvändighet

Lagring av personuppgifter i säkerhetspolisens register, kan vara ett led i att uppnå legitima mål som förebyggande av brottslighet eller skyddande av nationell säkerhet¹⁵⁷. Domstolen har funnit att underrättelsetjänst inte i sig behöver strida mot konventionen men att hemlig övervakning av enskilda endast får ske i den utsträckning som det är strikt nödvändigt för att bevara de demokratiska institutionerna¹⁵⁸.

5.3.3.1 Allmänt eller enskilt intresse

Det vållar sällan staten några problem att få domstolen att acceptera ett angivet allmänt eller enskilt intresse. Domstolen brukar bara mycket kort kommentera vilket intresse som anförts för att sedan gå vidare till att se huruvida övriga kriterier är uppfyllda. När det gäller registrering av personuppgifter i säkerhetspolisens register anförts oftast *förebyggande av oordning och brott* eller *skydd för nationell säkerhet*.

5.3.3.2 Krav på välmotiverade ingrepp

Ett ingrepp i den frihet medborgarna åtnjuter som en följd av artikel 8.1 måste vara välmotiverat. Detta innebär för det första att ingreppet måste stödjas av relevanta och tillräckliga skäl. För det andra innebär det att

¹⁵⁶ Polisdatalag (1998:622)

¹⁵⁷ Fallet *Segerstedt-Wiberg mfl mot Sverige*, § 87

¹⁵⁸ Fallet *Klass mfl mot Tyskland* s 21, §, 42; och fallet *Rotaru mot Rumänien*, § 47

åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet¹⁵⁹. I fallet *Segerstedt* hade domstolen bland annat att bedöma registrering av en person för ett 30 år gammalt uttalande om våldsamt motstånd. Här kan man se att information som vid den tidpunkt då den lagrades var aktuell och därmed relevant, förlorar med avseende på tillräcklighet då den lagrats under så lång tid att den blir inaktuell¹⁶⁰. Kan nödvändigheten inte motiveras av både relevanta och tillräckliga skäl, är inte ingripande nödvändigt och därmed inte heller proportionerligt i förhållande till syftet. I slutändan innebär detta således att åtgärden inte är tillåten.

5.3.3.3 Nödvändighet

I fråga om nödvändighet menade domstolen i fallet *Leander* att det inte råder några tvivel om att det är nödvändigt för en stat att, som ett led i att skydda nationell säkerhet, ha lagar som ger möjlighet att lagra hemlig information om vissa personer och sedan använda denna information om personer som skall komma ifråga för poster med betydelse för nationell säkerhet. För Leanders räkning menade domstolen att inskränkningen visserligen inverkar på hans rätt till privatliv genom att det skar av hans möjlighet att få anställning inom ett visst fält, men att rätten att erhålla anställning inom offentlig sektor inte är en skyddad rättighet i konventionen och i övrigt inte inskränker hans möjlighet att leva sitt liv efter eget tycke.

Domstolen menade vidare att den i detta fall ansåg det motiverat att överlämna en vid margin of appreciation till staten. Utrymmet bestod i att staten själv fick uppskatta hur pass angeläget det samhällsintresset var samt valet av medel för att uppnå det legitima målet. Domstolen underströk dock vikten av adekvata och effektiva garantier mot missbruk av ett sådant hemligt övervakningssystem till skydd för rikets säkerhet.

Nödvändigheten av ett ingrepp står i nära relation till den hotbild som föreligger. Domstolen uttryckte i fallet *Klass* att en förändrad hotbild i Europa, med hänsyn till mer sofistikerade metoder och av terrorismens utveckling, motiverade att staten fick tillgripa övervakning av störande element för att mer effektivt bekämpa hoten. Dock, menade domstolen, att staten måste vara observant på att alltför ingripande åtgärder kan undergräva demokratin snarare än att skydda den.

5.3.3.4 Garantier mot missbruk

I fallet *Leander* verkade som utslagsgivande faktor de effektiva garantier mot missbruk i och med de kontrollmekanismer som den svenska staten har instiftat. Hänvisning gjordes till det omfattande system av kontroll som skall erbjuda ett adekvat skydd för den enskilde individen. Detta system innefattade bland annat rätten till övervakning och insyn i systemet av från

¹⁵⁹ Fallet *Segerstedt-Wiberg mfl mot Sverige*, § 88

¹⁶⁰ *Ibid*, § 90

regeringen oberoende instanser som justitieombudsmannen och justitieutskottet. Därutöver nämndes den parlamentariska representation (både i ledning och i opposition) i rikspolisstyrelsen med vetorätt i frågor som utlämning av uppgifter. Avslutningsvis fick den strikta begränsning av vilken typ av information som fick förekomma och hur den fick användas betydelse.

5.3.4 Aktualiserade problemområden i praxis

5.3.4.1 Registrering av brottsoffer

Att registrera brottsoffer kan anses vara ett inskränkande ingrepp i den enskildes rätt till privatliv. Då en sådan registrering har till syfte att skydda brottsoffret och att förhindra brottslighet, är skälen för registrering relevanta och tillräckliga i förhållande till målet. I fallet *Segerstedt* gjorde domstolen bedömningen att åtgärden att registrera brottsoffer som hotats till livet med brevbomber, stod i proportion till målet att förhindra brottslighet¹⁶¹.

5.3.4.2 Registrering av politisk åskådning

Ett legitimt mål med en inskränkande åtgärd är det att bevara nationell säkerhet. Vissa politiska partier har som mål att genom att bryta mot lagen omstörta samhället för att införa ett nytt styre. Skulle detta realiseras, är det givetvis ett hot mot den nationella säkerheten, och skulle därför utgöra relevanta och tillräckliga skäl för att motivera att den inskränkande åtgärden är nödvändig. Under sådana premisser krävs emellertid att kopplingen mellan den som potentiellt skall registreras och den farobringande handlingen är av en viss styrka. Att ett parti i sitt partiprogram förespråkar nämnda beteende ansågs i fallet *Segerstedt* inte ensamt kunna belägga att det fanns en risk att dess medlemmar skulle anamma beteendet. Skälen kan alltså i en sådan situation anses relevanta, men inte tillräckliga för att stödja nödvändighet¹⁶².

5.3.4.3 Begränsning av tillgång till register för den informationen avser

Att neka enskild tillgång till lagrad information om vederbörande är ett ingrepp i dennes rätt till privatliv. Frågan är om ingreppet kan ursäktas inom ramen för undantag i artikel 8.2. En sådan vägran måste ha stöd i lag och därtill eftersträva ett legitimt mål. Vad gäller nödvändigheten i en sådan vägran bedömer domstolen att om risk finns att syftet med övervakningssystemet, till exempel nationell säkerhet, går om intet om informationen släpps, så är vägran nödvändig¹⁶³. Att viss information hålls hemlig och inte får granskas ens av den det gäller, ställer höga krav på ett

¹⁶¹ Ibid, § 89

¹⁶² Ibid, § 91

¹⁶³ Fallet *Klass and Others mot Tyskland*, § 58, Fallet *Leander mot Sverige*, § 66, Fallet *Segerstedt-Wiberg mfl mot Sverige* § 102

skydd mot godtycklig maktutövning. Domstolen tittar då på vilka mekanismer som instiftats för att minimera risken för godtycke. Dessa skall ensamma eller i kraft av att verka tillsammans kunna erbjuda den enskilde mot godtycklig maktutövning.

Att den lagrade informationen inte även förmedlades till *Leander* själv motsäger inte ensamt att åtgärden inte var nödvändig i ett demokratiskt samhälle, särskilt då själva hemlighållandet är en förutsättning för åtgärdens effektiva genomförande.

5.3.5 Margin of appreciation

Jag har tidigare konstaterat att det går utöver domstolens kompetens att bestämma hur implementeringen av konventionen skall gå till i nationell rätt och att domstolen därför lämnar ett utrymme, en *margin of appreciation* för staten att själv avgöra om en åtgärd är förenlig med konventionen eller inte¹⁶⁴. Detta begränsade handlingsutrymme för staten omfattar även att göra avvägningen i bevis- och andra bedömningsfrågor¹⁶⁵ när det kommer till att se om en åtgärd kan anses vara nödvändig.

Domstolen har i fall då säkerhetspolisens arbete prövats, visat att den kan tänka sig att gå långt för att inte försvåra säkerhetspolisens arbete¹⁶⁶. Detta medför att domstolen bland annat tenderar till att i praktiken lämna ett förhållandevis stort utrymme till staten att avgöra nödvändigheten av en viss åtgärd.

Det utrymme som tillerkänns staten, även om det generellt sett är stort i fall där säkerhetspolisens arbete synas, varierar från fall till fall utefter ett par parametrar. När prövning avser registrering av personuppgifter gör domstolen en distinktion mellan information som samlats i brottspreventivt syfte och de som samlats in i andra syften. Domstolen tillåter en snävare vidd av margin of appreciation i fall där information samlats i brottspreventivt syfte¹⁶⁷.

När domstolen skall fatta avgöranden i mål som rör övervakning av enskilda, fäster den vikt vid hur informationen samlats in. I både fallet Segerstedt och fallet *Leander* uttrycker domstolen att margin of appreciation är, jämte det eftersträvade målet, beroende av hur den inskränkande åtgärden har utformats¹⁶⁸. Det har i detta avseende betydelse om informationen samlats in genom åtgärder som i sig kan anses integritetskränkande, som exempelvis genom buggning, eller om polisen samlat in och registrerat information som redan är tillgänglig för allmänheten, såsom genom att spara tidningsurklipp. Ett ingripande i en enskilds rätt till privatlivet är mer inskränkande om insamlandet skett på det

¹⁶⁴ Gomien, (1996), s. 215

¹⁶⁵ Prop. 2004/05:164 , s.31

¹⁶⁶ Danelius, (1997)

¹⁶⁷ Gomien, (1996), s.237

¹⁶⁸ Fallet *Leander mot Sverige*, § 59

förstnämnda sättet och skulle i sådana fall motivera en snävare margin of appreciation. Ju mer inskränkande en åtgärd är, desto snävare blir margin of appreciation för staten.

6 EFFEKTIV BROTTSBEKÄMPNING VS RESPEKT FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

6.1 INLEDNING

Det åligger varje stat att skydda sina medborgare från såväl yttre som inre faror. Hot om terrorattacker och ökad narkotikahandel är exempel på sådana faror. Parallellt med denna positiva förpliktelse för staten att skydda sina medborgare, löper en förpliktelse att underlåta att kränka medborgarnas integritet. I fall då effektiv brottsbekämpning kräver tillgång till persondatauppgifter kan konflikt uppstå mellan de båda förpliktelserna. Hur finner då staten balans mellan dessa två skyldigheter?

Efter den 11:e september terrorattacker har utvecklingen med avseende på respekt för mänskliga rättigheter gått tillbaka. Detta har uppstått som en konsekvens i staternas ivriga strävan att motarbeta terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet. Den politiska kostnaden för otillräckligt skydd mot den här typen av dåd är många gånger större än kostnaden för att ha vidtagit alltför inskränkande åtgärder med avseende på mänskliga rättigheter.

Att göra en avvägning mellan effektiv brottsbekämpning och respekt för enskildas privatliv aktualiserar begrepp som demokrati, rättstat och rättssäkerhet. En rättstat är en stat där polis, åklagare och domstolar är skyldiga att följa lagen och där vissa garantier mot missbruk av statsmakten finns¹⁶⁹. I en fungerande rättsstat har medborgarna en viss nivå av förtroende för statsmakten. I en rättsstat åtnjuter medborgarna rättssäkerhet vilket bland annat innebär att de skall kunna förutse vilka handlingar som är straffbelagda och att de skall skyddas mot godtycke i rättstillämpningen¹⁷⁰. När en person står åtalad för brott i svensk domstol skyddas han av vissa straffrättsliga principer när avvägningar måste göras. Här tillämpas principer som *in dubio mitius*, vid tvivel till det mildare, och *in dubio pro reo*, i tvivelsmål för den åtalade. Även när polisen utreder brott finns regler för hur det brottsutredande arbetet får gå till. Det finns till exempel klara regler för när husrannsakan får företas och i under vilka omständigheter en person får häktas.

När det gäller polisens arbete går utvecklingen mot att i allt större utsträckning agera i preventivt syfte. Detta gäller i synnerhet

¹⁶⁹ Wennberg, (2001), *Introduktion till straffrätten*, s 16

¹⁷⁰ *Ibid.*, s 19

säkerhetspolisens arbete. Polisarbetet tar inte sin början när misstanke om utfört brott väcks, utan tidigare. Detta kan exemplifieras med Europols möjligheter att registrera personer som man, på grund av vissa graverande omständigheter, kan misstänka komma att begå brott i framtiden. Frågan är hur detta skall motiveras i en demokrati?

I detta kapitel skall föras en mer allmän diskussion om förhållandet mellan effektiv brottsbekämpning och respekt för mänskliga rättigheter. Det skall undersökas vilka parametrar man kan diskutera kring och sedan föras en diskussion inom ramen för uppsatsens ämne.

6.2 INTEGRITET

Vad är personlig integritet och vilka handlingar kan anses kränka den? Europakonventionen använder uttrycket *privatliv*, medan andra texter använder uttrycken *integritet* eller *personlig integritet*. Huruvida termen *privatliv* är till fullo synonymt med *integritet* eller om den ena termen konsumerar den andre, skall inte utredas här, utan vi nöjer oss med att konstatera att både *privatliv* och *integritet* uttrycker ett intresse för den enskilde i förhållande till staten.

Professor Stig Strömholm gjorde i en artikel 1971¹⁷¹ en beskrivning av handlingar som kan kränka den personliga integriteten:

1. intrång i en persons privata sfär, oavsett om det sker i fysisk eller annan mening,
2. insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden,
3. offentliggörande eller annan användning om en persons privata förhållanden

I proposition 2005/06:173 om översyn av personuppgiftslagen, sägs att vad som omfattas av den personliga integriteten varierar från person till person, och är således en subjektiv uppfattning som kan variera med tex. politisk åskådning och tidsålder¹⁷². I propositionen lämnas emellertid ett förslag till definition av begreppet personlig integritet att ”kränkning av densamma innebär ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas”.

När det gäller behandling av personuppgifter anses vissa faktorer vara extra viktiga vid bedömning av behandlingens inverkan på integriteten. I fokus ligger bland annat arten av personuppgifterna, motivet till behandlingen, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på

¹⁷¹ Stig Strömholm, *Integritetsskydd: ett försök till lägesbestämning*, Svensk Juristtidning 1971 s. 695

¹⁷² Prop. 2005/06:173, s. 14

ett och samma ställe¹⁷³. Hur behandlingen regleras och begränsas är beroende av rådande värderingar i samhället.

6.3 BROTTSBEKÄMPNING

Den rätt som den enskilde åtnjuter ifråga om skyddet för privatlivet kan, som vi sett ovan, göras föremål för undantag. Ett sådant legitimt undantag kan vara, beroende på hur pass välmotiverad den är, brottsbekämpning.

Brottsbekämpning har till syfte att skydda medborgarna från att skada varandra samt att skydda samhället från yttre eller inre faror. I detta arbete har polisen olika tvångsmedel till sitt förfogande. Ju mer långtgående befogenheter polisen har, desto större möjligheter har polisen att förhindra brott.

Emellertid kan man givetvis inte automatiskt sätta likhetstecken mellan en mycket inskränkande åtgärd och ett mycket gott resultat. När beslut skall fattas om vilka tvångsmedel som skall vara tillåtna och hur de får användas kan följande strategi följas för att få fram ett så bra tvångsmedel som möjligt¹⁷⁴. Inledningsvis analyseras hotet som skall undanröjas utifrån fyra aspekter: hotets karaktär, allvaret i hotet, hotets omedelbarhet samt möjliga konsekvenser. Utefter hotet anpassas därefter valet av tvångsmedel som motmedel. Motmedlet analyseras därefter med avseende på relevans och effektivitet. Avslutningsvis ses till tvångsmedlets effekt på personlig integritet. Kommer man fram till att hoten är reella, motmedlen effektiva och inskränkningen acceptabel, håller tvångsmedlet godtagbar kvalitet.

6.4 AVVÄGNING

För att etablera ett utgångsläge för diskussion om avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och respekt för den enskildes integritet, skall vi börja med att konstatera när problem föreligger, respektive inte föreligger. Situationen är oproblematiske då ett intrång i privatlivet vägs upp av dess positiva effekter. Problem uppstår först då intrånget *inte* vägs upp av dess positiva effekter, det vill säga; när de positiva effekterna helt uteblir eller är för små.

Inför att Europaparlamentet skulle ta ställning till Datalagringsdirektivet den 14 december 2005 publicerade *Svenska Dagbladet* en debattartikel¹⁷⁵, signerad bland andra Helena Carlén, generalsekreterare för *ECPAT Sverige*, vilken argumenterade för direktivets genomförande. Artikelförfattarna argumenterade där utifrån en nödvändighetslinje och anförde, med stöd av

¹⁷³ Ibid., s.15

¹⁷⁴ Flyghed, (2000) *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*, s 58

¹⁷⁵ *Trafikdata Lagring måste ske om organiserad brottslighet skall kunna bekämpas*, 13 december 2005, http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_11279993.asp

citat från bland annat Rikspolisstyrelsen, som främsta argument att erfarenheten i Sverige är att i merparten av rättsfall gällande människohandel, har trafikdata varit avgörande för att kunna kartlägga, gripa och lagföra gärningsmän. I detta fall kan slutsatsen uppfattas som att då de brottsbekämpande myndigheterna för en alltmer ojämn kamp mot den organiserade kriminaliteten i EU, är det nödvändigt vid bekämpning av synnerligen grova brott att tillåta inskränkande åtgärder, då dessa är de enda som står till buds.

I den i inledningen citerade debattartikeln i Svenska Dagbladet uttrycker Göran Gräslund, generaldirektör för Datainspektionen, sin oro över att integritetsaspekten får stå tillbaka för de många förslag som medför ökad användning av tvångsmedel¹⁷⁶. Datainspektionen fungerar som remissinstans i frågor som rör databehandling. I detta arbete har Datainspektionen fem utgångspunkter:

1. Bedömning av om förslaget är förenligt med gällande rätt, i synnerhet artikel 8 EKMR.
2. Analys av graden av integritetsintrång
3. Bedömning av huruvida utredningen utrett och motiverat orsakerna till förslaget och vägt in konsekvenser för personlig integritet, dvs. beaktat proportionalitetsprincipen
4. Beaktande av alternativa, mindre integritetskränkande lösningar
5. Avlämnande av synpunkter på lagteknik, ordval, oklarheter och tillvägagångssätt med avseende på syfte, lagring av personuppgifter, åtkomst, utlämnande och gallring.

I ytterligare en debattartikel underskriven av bland andra Robert Hårdh, ordförande i Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, krävs att alla förslag om hemliga tvångsmedel vägs mot principerna om legalitet, ändamålsenlighet, proportionalitet som slagits fast av Europadomstolen och som uttrycks i regeringsformen¹⁷⁷.

6.5 KONSEKVENSER

Som sista punkt skall vi diskutera vilka effekter en misslyckad avvägning kan förväntas ha. Resultatet av en misslyckad avvägning, med antingen för mycket eller för lite kontroll är, enligt Janne Flyghed¹⁷⁸, att så kallade kontrollskador uppkommer. Kontrollskadans innebörd är att medborgarnas förtroende för statsmakten försvagas. Det är rimligt att anta att för lite kontroll eller bristande kontroll av brottsligheten, å ena sidan, leder till att brottsligheten ökar. Ökad brottslighet utgör ett hot mot både medborgare och statsmakten. Om medborgarna upplever ett skyddsunderskott riskerar statsmaktens legitimitet att undergrävas. För mycket kontroll, å andra sidan,

¹⁷⁶ *Bit inte ihjäl integriteten*, http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_11809595.asp

¹⁷⁷ *Privatlivet först av allt*, http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_11827318.asp

¹⁷⁸ Flyghed, (2000), s 20

kännetecknas av att motåtgärderna inte står i proportion till hotet. Särskilt känsligt är detta i fråga om att i preventivt syfte övervaka personer som inte har begått brott. När staten använder sig av oproportionerligt inskränkande åtgärder urholkas demokratin.

Vi kan alltså se att det är av största vikt att en riktig avvägning görs, snarare än att den ena sidan triumferar över den andra, då överdrift åt det ena eller andra hållet får jämförbart negativa konsekvenser för samhället.

7 ANALYS

7.1 INLEDNING

Målet med denna uppsats är att, mot bakgrund av den kritik som riktats mot Europol ur integritetshänsyn, undersöka om utformningen och hanteringen av dess persondataregister kan anses vara integritetskränkande i den grad att det kan tänkas strida mot bestämmelserna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

I ett första led skulle detta utrönas genom att undersöka om Europols lagring, behandling och användning av persondatauppgifter inskränker rätten till privatliv såsom den stadgas i artikel 8.1 Europakonventionen.

I ett andra led skulle undersökas om, i det fall en kränkning anses föreligga, om det ur någon hänsyn kan vara motiverat att göra ett undantag i enlighet med artikel 8.2 Europakonventionen.

Min analys kommer att utgå från Europadomstolens resonemang i praxis och föra en diskussion runt samma parametrar tillämpat på det arbete som Europol bedriver. Jag kommer särskilt att titta på de mest frekvent kritiserade aspekterna av Europols arbete, men även andra problemråden som aktualiserats i Europadomstolens praxis.

7.2 ÄR EUROPOLS HANTERING AV PERSONDATAUPPGIFTER I STRID MED ARTIKEL 8.1 EUROPAKONVENTIONEN?

Europol använder sig av ett datoriserat system för inmatning, åtkomst och analys av uppgifter som sitt främsta arbetsredskap i egenskap av Europeiskt kriminalunderrättelseorgan. Den information som lagras hos Europol är i stort av samma slag som de som kan förekomma i nationella säkerhetspolisers register. I registren förekommer uppgifter om vissa kategorier av enskilda, både för brott misstänkta och icke misstänkta, ifråga om såväl rena identifikationsuppgifter som mer känsliga uppgifter såsom politisk tillhörighet. Den informationen som samlas in, analyseras och lagras hos Europol är sekretessbelagd. Det innebär att även den enskilde som söker utröna om Europol har information lagrad ifråga om honom själv, har begränsade möjligheter att göra detta. Den information som Europol har till sitt förfogande kan komma att spridas till stater utanför EU. Fråga är då om dessa omständigheter utgör en inskränkning i rätten till privatliv såsom den stadgas i Europakonventionen 8.1?

Europadomstolen har konsekvent i sin praxis hållit att myndigheters övervakning och insamling av information om enskilda är en inskränkning i den enskildes rätt till privatliv¹⁷⁹. Detta har också befunnits vara fallet i fråga om säkerhetspolisens register. Vägran att lämna ut information till den det berör samt att vidarebefordra sådan information till tredje part utgör likaså en inskränkning.

I fråga om Europolns register med avseende på den insamling, lagring, vägran att lämna ut samt vidarebefordran till tredje part som förekommer av personuppgifter skulle Europadomstolen med stor säkerhet anse att dessa åtgärder stred mot artikel 8.1 Europakonventionen.

7.3 KAN DE INSKRÄNKANDE ÅTGÄRDERNA RÄTTFÄRDIGAS?

Då de åtgärder som berör Europolns hantering av personuppgifter troligtvis skulle finnas integritetskränkande, är frågan om dessa kan rättfärdigas i enlighet med artikel 8.2 Europakonventionen. Har åtgärderna stöd i lag och finns det stöd för att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänvisning till ett allmänt eller enskilt intresse, att dessa åtgärder vidtas?

7.3.1 Stöd i lag

Så som visats ovan gäller för kriteriet ”stöd i lag”, förutom kravet att åtgärden som inskränker rätten till privatliv har faktisk reglering i nationell rätt, att lagen håller en viss kvalitet i fråga om tillgänglighet, precision och skydd från godtycklig maktutövning¹⁸⁰.

7.3.1.1 Tillgänglighet

För hantering av personuppgifter gäller jämte Europakonventionen, Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter samt Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn. Dessa bestämmelser är publicerade och torde därför kunna möta kravet på tillgänglighet.

7.3.1.2 Precision

Europakonventionen har kritiserats för att innehålla en rad vaga formuleringar såsom ”inte enbart på grund av” och ”graverande omständigheter”. I detta sammanhang aktualiseras kravet på precision, vars syfte dels är att erbjuda enskilda förutsebarhet med avseende på den

¹⁷⁹ Gomien, (1996), s 234

¹⁸⁰ Fallet *Rotaru mot Rumänien*, § 52

inskränkande bestämmelsens konsekvenser samt att förhindra godtycklig maktutövning från myndigheternas sida.

För det första kan man konstatera att det framkommit i Europadomstolens praxis att när det gäller säkerhetspolisens arbete att säkerställa nationell säkerhet är kravet på förutsebarhet för enskilda ställt något lägre. Det innefattar i sådant fall ett krav på tillräcklig tydlighet för att medborgarna skall ha en adekvat uppfattning inom vilka gränser och under vilka omständigheter övervakning får ske¹⁸¹.

Detta motiveras av att säkerhetspolisens arbete till viss del måste vara hemligt för att syftet med verksamheten inte ska gå om intet. I fallet med Europol är frågan om enbart en sådan motivering skulle hålla. Det är svårt att se hur en full insikt, även för kriminella aktörer, om vilka personer som kan komma ifråga för registrering och under vilka omständigheter detta får ske, skulle äventyra syftet med Europols verksamhet.

Det är mer troligt att syftet med att de vaga formuleringarna är att få till stånd en flexibilitet i lagstiftningen så att den blir smidigare att tillämpa i den praktiska verkligheten. Med sådan flexibilitet ligger ansvaret till stor del på den enskilde myndighetsutövaren att inte godtyckligt tillämpa bestämmelsen. Därför ställer domstolen å andra sidan krav på precision för att förhindra just sådan godtycklig myndighetsutövning. Då saken rör säkerhetspolisens icke offentliga register, måste lagen tydligt reglera den beslutanderätt som lämnas åt myndigheterna vad gäller vem som får vidta aktuell åtgärd och hur detta får ske¹⁸².

Frågan är då hur domstolen skulle bedöma formuleringar som ”inte enbart på grund utav” i artikel 10.1 eller ”graverande omständigheter” i artikel 8.1.2 Europolkonventionen? Ovan har redovisats hur domstolen resonerade runt uttrycket ”särskilda skäl” i fallet *Segerstedt*. Där medgav domstolen att uttrycket gav ett förhållandevis stort tolkningsutrymme till förmån för säkerhetspolisen. Utslagsgivande blev att man med hjälp av andra instrument såsom förarbeten kunde ringa in formuleringens räckvidd, varvid man fann att den uppfyllde kravet på precision. Det väsentliga är således att det i praktiken finns en begränsande faktor av det utrymme som annars skulle kunna missbrukas godtyckligt. Skulle Europol i en hypotetisk process i Europadomstolen kunna påvisa att det i andra instrument eller av verksamhetspraxis skulle framgå en begränsande ram för dessa till synes vaga formuleringar, skulle Europol med säkerhet få godkänt med avseende på reglernas stöd i lag.

¹⁸¹ Gomien, (1996), s 235

¹⁸² Fallet *Segerstedt-Wiberg mfl mot Sverige*

7.3.2 Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle

7.3.2.1 Syftet med Europols verksamhet – ett legitimt mål?

Europols målsättning är att förbättra effektiviteten och samarbetet mellan medlemstaternas behöriga myndigheter när det gäller att förebygga och bekämpa allvarliga former av internationell organiserad brottslighet och terrorism. Det är som ett led i att nå denna målsättning som Europol hanterar personuppgifter. I en hypotetisk process inför Europadomstolen skulle Europol troligtvis hänvisa till denna målsättning och anföra att det legitima eftersträvade målet med hantering av personuppgifter kan passas in under *förebyggande av oordning och brott* eller *skydd för nationell säkerhet*, såsom de stadgas i artikel 8.2.

Då domstolen i sin praxis har lämnat en vid *margin of appreciation* att avgöra vad som utgör ett allmänt eller särskilt intresse och liknande fall godkänt syftet med säkerhetspolisens arbete som legitimt mål, finns ingen anledning att tro att domstolen skulle underkänna det syfte som stadgas i Europokonventionen som legitimt mål.

7.3.2.2 Nödvändighet

För att en inskränkande åtgärd skall kunna tolereras, måste den vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. En sådan åtgärd måste stödjas av relevanta och tillräckliga skäl samt vara proportionerlig i förhållande till syftet. Här aktualiseras *margin of appreciation*, vilken alltså varierar beroende av det eftersträvade målet samt åtgärdens natur. I en prövning i Europadomstolen måste alltså staten kunna visa på kopplingen mellan mål och åtgärd på ett sätt så att det tydligt framgår att åtgärden verkligen tjänar till att uppnå målet. I ett hypotetiskt fall måste Europol visa att intresset att bevara säkerheten i Europa och motarbeta terrorism väger tyngre än den enskildes skydd för privatlivet i det specifika fallet. Det skall nu ses närmare på de intressen som skall vägas mot varandra.

7.3.2.2.1 Personkretsens omfattning

Europol har vid en rad tillfällen kritiserats för omfattningen av den personkrets som kan komma ifråga för registrering i informationssystemet. Framst har kritiken riktats mot att personer varemot det inte finns en konkret brottsmisstanke kan komma ifråga för registrering, såsom brottsoffer och potentiella brottslingar. För att Europol skulle få godkänt av Europadomstolen på denna punkt, skulle krävas att Europol kunde motivera att sådan lagring är nödvändig.

I fråga om att registrera uppgifter om brottsoffer, så har domstolen i tidigare fall inte funnit något hinder mot att brottsoffer har registrerats. En sådan registrering kan motiveras av behovet att skydda individen ifråga. Om Europol skulle finna att ett hot kvarlåg mot ett visst brottsoffer, skulle

motivet att bevara dennes säkerhet väga tyngre än det ingreppet i dennes privatliv med avseende på registreringen. Åtgärden skulle således vara proportionerlig mot syftet och därmed vara tillåten.

Att Europol tar på sig att utifrån vissa faktorer kunna bedöma att somliga individer kan komma att begå brott i framtiden framstår som mer problematiskt. Då praxis saknas i fråga om denna typ av åtgärd kan inga säkra slutsatser dras. Man kan dock emellertid göra en jämförelse med vad domstolen har sagt i fråga om att registrera personer utifrån kriterier som inte per automatik innebär ett kriminaliserat beteende, som exempelvis politisk hemvist. Med ledning av detta resonemang skulle man kunna förvänta sig att domstolen för att godkänna registrering av potentiella brottslingar som ett absolut minimum skulle kräva att Europol kunde visa på att de graverande omständigheter som i det aktuella fallet föranlett registrering, väger så tungt och utgör en sådan reell risk att åtgärdens inskränkande effekt kan godtagas.

7.3.2.2 Personuppgifternas omfattning

Kritik har också riktats på omfattningen av personuppgifter som kan komma ifråga för registrering. Detta gäller i synnerhet möjligheten att registrera enskilda med avseende på känsliga uppgifter såsom sexuell läggning eller politisk åskådning. Det som understryks som anmärkningsvärt med dessa uppgifter är att det rör sig om uppgifter om ett beteende eller läggning som inte är kriminaliserat och som dessutom inte per automatik innebär en koppling till kriminalitet. Därutöver är det fråga om rättigheter som finns skyddade i andra artiklar i Europakonventionen.

Då registrering av denna typ av känsliga uppgifter anses vara en mycket långtgående åtgärd, höjs kraven från domstolens sida med avseende på motivering. Staten måste visa att en sådan åtgärd är tillräcklig och relevant samt att den står i proportion till syftet.

När det gäller registrering av sådan känslig information, föreskriver Europakonventionen att registrering är tillåten endast om det är strikt nödvändigt med hänsyn till ändamålet med det berörda registret och om dessa uppgifter kompletterar andra personuppgifter som registrerats i samma register. Konventionen förbjuder därutöver selektiv sökning med en sådan typ av känslig uppgift som enda sökbegrepp.

I vilka fall kan då de vara motiverat att föra in uppgifter om politisk åskådning eller sexuell läggning? Domstolen har i tidigare fall ansett att tillhörighet till ett visst politiskt parti kan anses utgöra relevant information. Det skulle i så fall röra sig om ett parti som, med odemokratiska medel, har för avsikt att störta sittande regim. Därutöver krävs att det finns tecken på att partiets medlemmar i realiteten skulle kunna omsätta teori i praktik. Det skulle även krävas att den registrerade har tillräcklig koppling till partiet för att den skulle kunna tänkas delta i aktiviteten. Slutligen krävs att detta scenario inte ligger så långt tillbaka i tiden att förutsättningarna helt ändrats.

På samma sätt skulle det i fråga om att registrera en persons sexuella läggning, visas att detta är absolut nödvändigt.

I ett hypotetiskt fall, där Europol skulle prövas i Europadomstolen på grund av registrering av till exempel politisk åskådning, måste Europol visa att ett reellt allvarligt hot ligger för handen. Europol måste också visa att det finns en tillräcklig koppling mellan hotets realiserande och den registrerade i fråga. Kan Europol det, kan åtgärden tolereras.

7.3.2.2.3 Begränsningar i rätten till tillgång

Hittills har Europols gemensamma tillsynsmyndighets överklagandekommitté prövat fem överklaganden från enskilda. Samtliga har rört rätten till tillgång till egna uppgifter som finns lagrade hos Europol. Huvudregeln vid Europol är en rätt till tillgång. Denna rättighet är emellertid föremål för omfattande undantag. Det har i praktiken visat sig vara mycket svårt för enskilda att få ut information, både med avseende på tillgång till lagrad information såväl som meddelande om personen över huvudtaget finns med i Europols register. Europol har motiverat detta genom att hänvisa till att syftet med Europols verksamhet riskerar att gå om intet om man lämnar utrymme för kriminella aktörer att utnyttja systemet.

Europadomstolen har i praxis uttryckt att en vägran att medge tillgång till information utgör ett ingrepp i rätten till privatliv. Man har dock visat förståelse för de särskilda omständigheter som föreligger i fall med säkerhetspolisens arbete. Domstolen menar att begränsningen av tillgång, förutsatt att den har stöd i lag, är nödvändig då säkerhetspolisen på goda grunder fruktar att ett utlämnande av uppgifter skulle äventyra syftet med säkerhetspolisens verksamhet. I detta sammanhang har domstolen också lämnat en vid *margin of appreciation* till staten att avgöra om skydd av nationell säkerhet och bekämpande av terrorism väger tyngre än intresset för den enskilde att till fullo ta del av den information som finns lagrad om honom eller henne.

Domstolen har i detta sammanhang uttryckt att i fall då viss information hålls hemlig och inte får granskas ens av den det gäller, ställs höga krav på ett skydd mot godtycklig maktutövning. Domstolen tittar då på vilka mekanismer som instiftats för att minimera risken för godtycke. Dessa skall ensamma eller i kraft av att verka tillsammans kunna erbjuda den enskilde mot godtycklig maktutövning. Domstolen menar att det inte alltid är nödvändigt att det är just den enskilde som bevakar sina intressen, om det finns en oberoende myndighet som kan göra det i hans ställe.

I fallet med Europol är det den gemensamma tillsynsmyndigheten som skall vara granskande myndighet i detta avseende. Denna myndighet har emellertid kritiserats för att inte vara tillräckligt oberoende i förhållande till Europol. För att Europol skulle få godkänt av Europadomstolen på denna punkt skulle krävas att Europol kan visa att tillsynsmyndigheten kan

uppfylla kravet på oberoende för att den kontrollen skall vara meningsfull och värna om den enskildes intressen.

7.3.2.2.4 Överföring till tredje part

Oro har uttryckts över möjligheten för Europol att vidarebefordra den information som hålls lagrad i register till länder utanför gemenskapen. Oron rör främst att det i tredje land finns risk för att en önskvärd skyddsnivå för uppgifterna då inte längre kan garanteras.

Då Europadomstolen i sin praxis inte uttalat sig mer ingående om just säkerhetspolisens spridning av personuppgifter till tredje land, återstår att med stöd av närliggande resonemang försöka utröna hur domstolen skulle resonera. Inledningsvis kan konstateras att Europadomstolen troligtvis inte motsätter sig överföring av personuppgifter som sådan, då regler om detta ställs upp i Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn. I fråga om internationell kommunikation anger rekommendationen att spridning skall begränsas till att avse kommunikation mellan polisorgan och att det endast får ske med tydligt stöd i lag, eller i brist på det, då det är nödvändigt för att förhindra en allvarlig och överhängande brottslig handling¹⁸³.

För att se om överföring av personuppgifter till tredje part kan godtagas skall först undersökas om åtgärden möter kravet på tydligt stöd i lag. Den överföring av uppgifter som kan komma i fråga för Europol finns reglerad både i Europolkonventionen och i Rådets akt om antagande av regler om överföring av personuppgifter från Europol till tredje land och utomstående organ¹⁸⁴. Åtgärden är således reglerad i lag vilket, enligt domstolens tidigare praxis, möter det första kriteriet på tillgänglighet. Kvar står att bedöma om regleringen har tillräcklig precision och skydd från godtycklig maktutövning.

För att överföring av personuppgifter från Europol till tredje part skall få ske, krävs att uppgifterna hos mottagaren säkerställs en ”tillräcklig skyddsnivå”. Fråga uppstår då om denna skyddsnivå är tänkt att motsvara hela det skydd som uppställs i Europolkonventionen med till exempel regelbunden kontroll av hur länge uppgifter får kvarstå i register, eller om skyddsnivån i hos mottagande part underställs en annan bedömning. Effekten av det senare skulle i så fall kunna vara att de krav som Europol ställer på den mottagande parten är lägre än de som Europol ställer på sig själva ifråga om de regler som borgar för ett gott integritetsskydd.

¹⁸³ Princip 5.4, Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissektorn

¹⁸⁴ Rådets akt av den 12 mars 1999 om antagande av regler om överföring av personuppgifter från Europol till tredje land och utomstående organ (1999/ C/88/01)

Risken är således att integritetsskyddet blir sämre för den enskilde hos mottagaren. Konsekvenserna skulle exempelvis kunna vara att den enskilde inte längre kan garanteras samma rätt att få tillgång till de uppgifter som finns lagrade hos mottagaren.

För en bedömning av nödvändigheten i ett demokratiskt samhälle med hänvisning till ett allmänt eller särskilt intresse, skulle det sannolikt ha betydelse om integritetsskyddet är mindre hos den mottagande parten än hos Europol självt. Det är emellertid svårt att uttala sig om vilken bedömning Europadomstolen skulle göra då utgången skulle vara direkt beroende av bland annat vilken skydds nivå personuppgifter skulle åtnjuta hos mottagande part och i vilket syfte de överlämnats av Europol.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är osäkert hur Europadomstolen skulle bedöma utlämning till tredje part, då praxis på området saknas. Det är dock troligt att uttrycket ”tillräckliga skyddsåtgärder” skulle anses sakna erforderlig precision, då uttrycket inte ger närmare information om vilka krav som ställs på mottagarens hantering av personuppgifter. Effekten blir att det inte står klart om Europol kan tänka sig att överföra uppgifter till en part där integritetsskyddet är lägre än hos Europol självt. Då överföring även kan komma i fråga om de allra känsligaste uppgifter som finns lagrade hos Europol, är det sannolikt att Europadomstolen vill se en mycket tydlig och fast reglering i fråga om vilken nivå av skydd för personuppgifter hos mottagaren som är ett krav för att överföring skall kunna ske.

7.3.2.2.5 Hotbilderna

När Europadomstolen skall bedöma rimligheten i en inskränkande åtgärd ser den till det syfte som staten har anfört. Detta syfte står i nära relation till den hotbild som staten upplever mot något av sina intressen.

Det råder delade meningar om hur kriminalitetens utveckling i Europa ser ut. Vissa, som Europol självt, menar att den ökar och andra menar att den minskar. Att avgöra vem som har rätt går utöver detta arbetes möjligheter. Syftet är snarare att se hur Europadomstolen hanterar hotbild som parameter och vilken effekt det har för Europols arbete.

Oavsett i om kriminaliteten i Europa ökar eller minskar, måste det vara rimligt att anta att den utveckling av möjligheter för kriminella strukturer såsom borttagandet av fysiska gränser och Internets genomslag, knappast har lämnats outnyttjade. En logisk följd blir att anta att bekämpandet av dessa nya möjligheter kräver nya metoder.

Europadomstolen ifrågasätter sällan den hotbild som en stat anför som motiv för att en viss åtgärd har legitimitet. Domstolen är mer intresserad av hur staten motiverar att en inskränkande åtgärd kan komma att minska hotet och vilken form dessa åtgärder har.

I en hypotekisk process är det därför inte troligt att Europadomstolen skulle ifrågasätta de hotbilder som Europol anför som skäl till att vissa åtgärder

utförs. Däremot ser domstolen till att hotbilden är aktuell samt hur väl de instiftade åtgärderna fungerar i fråga om att undanröja hotet.

7.3.2.2.6 Lagringstiden

Det finns ingenting i Europadomstolens praxis som motsäger att personuppgifter lagras under lång tid. Däremot uttrycker domstolen att den information som finns lagrad skall vara relevant och tillräcklig. Information som legat lagrad länge och som inte längre är aktuell på grund av att tillexempel en viss hotbild förändrats, fyller inget syfte för säkerhetspolisen. Information som inte fyller något syfte kan heller inte motiveras som nödvändig.

Mot bakgrund av detta kan vi konstatera att det egentligen inte finns något hinder mot att Europol inte har en absolut tidsgräns för de uppgifter de lagrar. Däremot ansvarar de för att den information som kvarstår i registren är absolut nödvändig för att de skall kunna utföra sitt arbete. Om anställda vid Europol regelmässigt skulle föra in nya uppgifter utan egentligt värde för att kunna behålla en hel fil med inaktuella uppgifter, skulle alltså detta vara ett brott mot Europakonventionen.

8 AVSLUTNING

Med stöd av analysen ovan kan följande slutsatser dras.

Europadomstolen skulle troligtvis finna att Europols hantering av personuppgifter med avseende på insamling, lagring, vägran att lämna ut uppgifter samt vidarebefordran av uppgifter till tredje part, är åtgärder som strider mot artikel 8.1 Europakonventionen.

Emellertid visar analysen att det också är troligt att Europadomstolen finner att vissa av de integritetskränkande åtgärderna kan godtagas med stöd av undantagsmöjligheterna i artikel 8.2 Europakonventionen. Det vill säga att de kan godkännas om de har stöd i lag och att det finns stöd för att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ett allmänt eller särskilt intresse. Ett godkännande är dock tveksamt i fråga om registrering av potentiella brottslingar eller registrering av mer känsliga uppgifter såsom politisk åskådning.

Framställningen har visat att när Europadomstolen står inför att bedöma åtgärder som vidtas av nationell säkerhetspolis, tenderar den till att göra en mer generös bedömning än vid andra typer av myndighetsutövning. Detta motiveras av säkerhetspolisens, i jämförelse med andra myndigheters, unika arbetsuppgift att bevara nationell säkerhet. Domstolen godtar exempelvis att vissa personuppgifter kvarstår sekretessbelagda även i förhållande till den uppgifterna gäller, då syftet att bevara nationell säkerhet under vissa omständigheter väger tyngre än att låta den registrerade ta del av uppgifterna.

Domstolen tillerkänner dock inte på något sätt fritt spelrum för nationell säkerhetspolis. Staten måste visa att de integritetsinskränkande åtgärder som säkerhetspolisen har befogenhet att vidta står i proportion till det bakomliggande syftet samt att den enskildes rättssäkerhet bevaras.

Utslagsgivande för om Europol i en hypotetisk process skulle få godkänt av Europadomstolen avseende integritetskränkande åtgärder, blir hur väl Europol kan motivera åtgärdernas instiftande. Den andra frågan i frågeställning, att om det i fall en kränkning anses föreligga ur någon hänsyn kan vara motiverat att göra ett undantag i enlighet med artikel 8.2 Europakonventionen, kan inte klart besvaras utan kunskap om hur Europol i praktiken tillämpar Europolkonventionen. Däremot kan sägas att det med tanke på en mycket begränsad insyn i Europols verksamhet samt frånvaron av parlamentarisk insyn och oberoende granskningsmyndighet i egentlig mening, finns en stor risk för att återverkningarna på de registrerades integritet blir omfattande i det fördolda.

Analysen visar vidare att den kritik som riktats mot Europol varit befogad. Inte för att kritikerna och Europadomstolen nödvändigtvis skulle nå samma

slutsats i en given fråga, utan just för att de diskuterar kring samma problem. När det rör frågan om hur skyddet av den personliga integriteten skall vägas mot behovet att bekämpa brottslighet, är det inte omedelbart fråga om rätt eller fel, utan snarare att var gränsen för vad man skall tillåta skall dras utefter en glidande skala. Således kommer själva diskussionen i fokus.

I inledningen ställdes även frågan vilken relevans en jämförelse mellan Europolkonventionen och Europakonventionen har. Denna fråga har primärt två svar. För det första är jämförelsen intressant på grund av den status som främsta instrument för skydd av mänskliga rättigheter som Europakonventionen har. Denna status är bland annat en följd av dess bindande karaktär och Europadomstolens omfattande praxis. För det andra är jämförelsen intressant ur ett framtidsperspektiv. Idag är skyddet för mänskliga rättigheter tunt i det mellanstatliga samarbetet inom den tredje pelaren. Ytterst är tillvaratagandet av skyddet för mänskliga rättigheter avhängigt medlemstaternas gemensamma vilja. Om den nya konstitutionen för Europa träder i kraft kommer den i sin nuvarande ordalydelse medföra flera positiva förbättringar vad gäller mänskliga rättigheter. Förbättringarna utgörs dels av att pelarstrukturen avskaffas varmed Europol kan underställas prövning i EG-domstolen och insyn från parlamentet. Konstitutionen medför också att EU tillträder Europakonventionen, varmed arbetet centralt i Europol kommer att kunna prövas utifrån denna.

Avslutningsvis skall man vid jämförelse mellan Europolkonventionen och Europakonventionen bära i minnet att Europakonventionen och dess praxis ger uttryck för en minimistandard för skyddet för mänskliga rättigheter. Att åtgärder befinner sig konforma med konventionen är därför inte nödvändigtvis ett bevis för att mänskliga rättigheter skyddas på bästa möjliga sätt. Att en åtgärd är konform med konventionen skall därför inte hindra ambitionen att fortsätta försöka förbättra skyddet för mänskliga rättigheter. En ambition att få till stånd balans mellan effektiv brottbekämpning och respekt för enskilda individers privatliv kan dock aldrig i realiteten resultera i en permanent lösning. Så länge som samhället utvecklas och kriminaliteten förändras, måste de brottbekämpande insatserna anpassas till nya behov. Resultatet av en ständigt bibehållen balans är att statens, eller som i detta fall alla EU: s medlemsstaters, medborgare varken upplever skyddsunderskott eller skyddsöverskott. Det är detta som ytterst ger legitimitet till ett brottbekämpande arbete värdigt en rättstat.

Käll- och litteraturförteckning

Konventioner

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, (Europakonventionen)

Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska gemenskapen, (Romfördraget)

Wienkonventionen av den 23 maj 1969 om traktaträtten

Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

Fördraget den 29 oktober 2004 om upprättandet av en konstitution för Europa

Offentligt tryck

Proposition 1996/97:164, Europol

Proposition 2004/05:164, Tullverkets brottsbekämpning – effektivare uppgiftsbehandling

Proposition 2005/06:173, Översyn av Personuppgiftslagen

SOU 2001:92, s.121, Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

Polisdatalag (1998:622)

Rättsakter EU

Rådets akt av den 26 juli 1995 om fastställande av konventionen på grundval av artikel K.3 i fördraget om den Europeiska Unionen om upprättande av en europeisk polisbyrå,
EGT nr C 316, 27.11.1995, (Europolkonventionen)

Rådets akt av den 3 november 1998 om antagande av regler för Europols analysregister (1999/C26/01)

Rådets akt av den 12 mars 1999 om antagande av regler om överföring av personuppgifter från Europol till tredje land och utomstående organ (1999/C/88/01)

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

Demokratisk kontroll över Europol, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Bryssel den 26.2.2002 KOM (2002) 95 Slutlig

Förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution, om Republiken Österrikes initiativ inför antagandet av rådets beslut om justering av grundlöner och tillägg för Europols personal, (5417/2006-C6-0072/2006-2006/0803 (CNS))

Förslag till betänkande om situationen beträffande de grundläggande rättigheterna i Europeiska Unionen (2003)(2003/2006 (INI))

Rättsakter Europarådet

Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter

Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om användning av personuppgifter inom polissectorn

Publikationer Europol

Den gemensamma tillsynsmyndighetens arbetsordning av den 6 feb 2004

European Organised Crime Threat Assesment 2005

Litteratur

Bernitz, U & Kjellgren, A, *Europarättens grunder*, Uppl. 2, Norstedts Juridik, Stockholm 2002

Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Uppl. 1:1, Norstedts Juridik, Stockholm 1997

Flyghed, J (red), *Gränslös Övervakning; Schengen, Europol och det europeiska polissamarbete*, Uppl. 1, Federativs förlag, Stockholm, 1998

Flyghed, J (red), *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*, Studentlitteratur, Lund, 2000

Shaw, M.N , *International Law*, Uppl 5, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

Peczenik, A, *Vad är rätt? Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Nordstedts Juridik, Göteborg, 1995

Jacobs, F.G, White, R.C.A, *The European Convention on Human Rights*, Uppl 2, Oxford University Press, Oxford 1996

Gomien, D, Harris, D, Zwaak, L, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, The Council of Europe Publishing, Starsbourg, 1996

Robertson, AH, *Privacy and Human Rights*, Manchester University Press, Bryssel, 1970

Wennberg, Suzanne, *Introduktion till straffrätten*, Nordstedts Juridik, Uppl. 6, Göteborg, 2001

Tidningsartiklar

Stig Strömholm, *Integritetsskydd: ett försök till lägesbestämning*, Svensk Juristtidning 1971 s. 695

Hemsidor

www.coe.org Europarådet

www.echr.coe.int/schr Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_sv&language=sv
Faktablad om Europol 2006 (2007-02-26)

<http://www.privacyinternational.org/survey/phr2003/threats.htm#Increased%20Data%20Sharing>, Privacy and Human Rights 2003: Threats to Privacy, (2007-02-26)

http://www.europol.europa.eu/publications/SeriousCrimeOverviews/2005/overview_SC1.pdf, The threat from OC, (2007-02-26)

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l33021.htm>,
EU: s webportal,
Skydd av de grundläggande rättigheterna i unionen, (2007-02-26)

http://www.eu-debatt.nu/extra/news/?module_instance=1&id=4387&category=1,

Kommittén för EU-debatt, *2007 avgörande år för EU-konstitution*, 29 december 2006 (2007-02-26)

http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_11279993.asp,

SvD Brännpunkt, *Trafikdata Lagring måste ske om organiserad brottslighet skall kunna bekämpas*, 13 december 2005, (2007-02-26)

http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_11809595.asp,

SvD Brännpunkt, *Bit inte ihjäl integriteten*, 12 februari 2006, (2007-02-26)

http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_11827318.asp,

SvD Brännpunkt, *Privatlivet först av allt*, 14 februari 2006, (2007-02-26)

Rättsfallsförteckning

Fall från Europadomstolen

Case of Handyside v. The United Kingdom, judgement of 7 December 1976, (Application no. 5493/72)

Case of Klass and Others v. Germany, judgment of 6 September 1978, (Application no. 5029/71)

Case of Malone v. The United Kingdom, judgement of 2 August 1984, (Application no. 8691/79)

Case of X and Y v. The Netherlands, 26 March 1985

Case of Lingens v. Austria, judgement of 8 July 1986, (Application no. 9815/82)

Case of Leander v. Sweden, judgement of 26 March 1987, (Application no. 9248/81)

Case of The Sunday Times v. The United Kingdom (No.2), judgement of 26 November 1991, (Application no. 13166/87)

Case of Rotaru v. Romania, judgement of 4 May 2000, (Application no. 28341/95)

Case of Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden, judgement of 6 June 2006, (Application no. 62332/00)

Beslut från Europols gemensamma tillsynsmyndighets överklagandekommitté

Överklagande från *, (överklagande nr. 01/01), 16 maj 2002