

Perspektiv 02/07

Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens operative politisamarbeid i Europa?

Av Anne Marie Borgvad



STORTINGETS UTREDNINGSSEKSJON

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig.

Tidligere utgitt:

01/05 Ny britisk lov skal beskytte barn mot overgripere de møter på Internett

01/06 De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk

02/06 En sammenlignende oversikt over grunnlovsbeskyttelsen av menneskerettigheter i OECD-området

03/06 Arbeidstakeres mobilitet under EØS-reglene om fri bevegelse for tjenester

01/07 Pasientmobilitet i EØS

<http://www.stortinget.no/administrasjon/perspektiv.html>

Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens operative politisamarbeid i Europa?

Denne rapporten beskriver innholdet i Prüm-traktaten, en avtale om et forsterket grenseoverskridende politisamarbeid, inngått våren 2005 mellom sju europeiske land – Tyskland, Østerrike, Spania, Frankrike, Nederland, Luxembourg, Belgia. Den tyske innenriksministeren Wolfgang Schäuble tror Prüm-traktaten vil bety ”et kvantesprang” i europeisk politisamarbeid.

Gjennom Prüm-traktaten skal politiet i de deltagende landene få direkte tilgang til hverandres registre for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy (bilregistre). Dermed vil det bli betydelig enklere og raskere for politiet å finne ut om politiet i et annet land har relevante opplysninger, og i tilfelle hvilket land dette er. Avtalen sier intet om hva som skal skje når politiet i et land har konstatert at et annet Prüm-land besitter informasjon relevant for deres etterforskning. Informasjonsutveksling mellom politi- og rettslige myndigheter er i dag regulert av internasjonale, europeiske eller bilaterale regler om gjensidig rettshjelp. Prüm-avtalen vil ikke føre til noen endring av disse reglene. Prüm-avtalen skal gjøre det enklere for politiet å lokalisere informasjon.

Prüm-traktaten ble inngått som en mellomstatlig avtale mellom noen EU-land, men utenfor EUs institusjonelle og rettslige orden. Da Tyskland overtok formannskapet i EU i januar 2007, tok landet initiativ til å integrere Prüm-samarbeidet i EU. Om noen år kan således tre sentrale (politi-) registre i hele 27 europeiske land være knyttet sammen.

Dersom det var et politisk ønske i Norge om å delta i Prüm-samarbeidet: Ville dette være mulig? Og på hvilken måte og på hvilke vilkår kunne Norge eventuelt delta i samarbeidet?

Norge kan ikke bli part i Prüm-traktaten. Den er forbeholdt EU-medlemmer. I juni 2007 bestemte EUs justis- og innenriksministre at de politifaglige mest interessante delene av Prüm-traktaten skal integreres i EU. Prüm-avtalen vil fortsette å eksistere, men bare de bestemmelser som ikke blir integrert i EU. Spørsmålet blir derfor hvordan EU ville stille seg til en henvendelse fra Norge om tilslutning til Prüm-samarbeidet. Norge har i dag en rekke avtaler med EU på justis- og innenriksfeltet (samarbeid med Europol, Eurojust etc). Når EU inngår avtaler med ikke-EU-land (”tredjeland”), tar disse avtalene utgangspunkt i eksisterende regelverk utviklet og vedtatt av EU. Det er EUs medlemsland (Rådet) som tar stilling til eventuelle forandringer av regelverket. Når endringer er foretatt, vil EU se på hvilke konsekvenser forandringene eventuelt vil få på Unionens ulike avtaler med tredjeland. EU



verner om sitt beslutningsautonomi. Norge kan således ikke forvente å få noen medbestemmelse på dette regelverket.

Fra et norsk synspunkt er det interessant å se hvordan Prüm-landene begrunner hvorfor det er viktig å styrke det operative grensekryssende politisamarbeidet. Dette gjøres med henvisning til at i et område med fri bevegelse av personer er det viktig for medlemslandene i Den europeiske union å styrke samarbeidet for mer effektivt å bekjempe terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet og illegal innvandring. Norge er en del av dette området for fri bevegelse både gjennom EØS- og Schengen-avtalen med EU.

Anne Marie Borgvad
Konsulent/tidligere justisråd ved den norske EU-delegasjonen

27. juni 2007



INNHOLD

1.	INNLEDNING	4
2.	HVA HINDRER EUROPEISK POLITI I Å SAMARBEIDE OVER GRENSENE?	6
3.	HVORDAN SAMARBEIDER EUROPEISK POLITI I DAG?	7
3.1	Samarbeid på globalt nivå: Interpol.....	8
3.2	Samarbeid mellom EU-landene.....	8
3.2.1	Europol (European Police Office)	10
3.2.2	Schengen.....	11
3.3	Bi- og multilaterale politisamarbeidsavtaler – to eksempler	13
3.3.1	Den nordiske politisamarbeidsavtalen av 2002.....	13
3.3.2	Traktaten mellom BeNeLux-landene om grenseoverkryssende politi-intervensjon	14
4.	PRÜM-TRAKTATEN.....	16
4.1	Nærmere om innholdet i Prüm-traktaten.....	17
5.	VÅRE NORDISKE NABOLANDS VURDERING AV PRÜM-TRAKTATEN	20
6.	MULIGHETEN FOR NORSK TILSLUTNING TIL PRÜM-SAMARBEIDET.....	22
	KILDER:.....	27



1. INNLEDNING

Våren 2005 underskrev de sju europeiske landene Tyskland, Østerrike, Spania, Frankrike, Nederland, Luxembourg og Belgia en avtale om forsterket politisamarbeid. Avtalen, Prüm-traktaten,¹ vil innebære ”et kvantesprang” i det grenseoverskridende politisamarbeidet, spår den tyske innenriksministeren Wolfgang Schäuble.² Den nederlandske justisministeren Hirsch Ballin mener avtalen vil ”revolusjonere” europeisk politisamarbeid.³

Gjennom Prüm-traktaten skal politiet i de deltakende land få direkte tilgang til hverandres registre for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy (biltilsyn). Avtalen er nyvinnende. Den vil etablere et system for informasjonsutveksling som vil gjøre det betydelig enklere og raskere for politiet å finne ut om politiet i et annet land har relevante opplysninger, og i tilfelle *hvilket* land dette er. Kjernen i Prüm-samarbeidet er sammenkopling av nasjonale databaser. Det er ikke snakk om å utvikle en ny felles database. Gjennom Prüm-samarbeidet kan politiet i de deltakende landene få tilgang til opplysninger som kan bidra til å oppklare og i visse tilfeller også til å forebygge en straffbar handling. Prüm-avtalen skal altså gjøre det enklere å *lokalisere* informasjonen. Den skal bidra til å rasjonalisere politietterforskernes arbeid.

Avtalen sier intet om hva som skal skje når politiet i et land har konstatert at et annet Prüm-land besitter relevant informasjon for deres etterforskning. Informasjonsutveksling mellom polititil- og rettslige myndigheter er idag regulert av internasjonale, europeiske eller bilaterale regler om gjensidig rettshjelp. Prüm-avtalen vil ikke føre til noen endring av disse reglene. Prüm-samarbeidet vil imidlertid etablere et nettverk av (visse) politidatabaser. Det er et enkelt, men samtidig et veldig effektivt instrument til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet, mener den tyske innenriksminister Schäuble.⁴

Siden desember 2006 har tysk og østerriksk politi, som en del av Prüm-samarbeidet, hatt direkte tilgang til hverandres DNA-databaser. I løpet av de første åtte ukene hadde Østerrike fått 1.400 treff i tysk register. Det betyr at Østerrike fikk bekreftet at Tyskland også hadde registrert samme DNA-profil. Tilsvarende søk fra tysk side ga 1.500 treff i østerriksk register. 32 av disse treffene gjaldt drapssaker.⁵ Spania ble koplet til nettverket i mai 2007. Gradvis vil

¹ Den formelle tittelen på avtalen er “the Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration.” Begrepet konvensjon blir på norsk gjerne brukt om en folkerettslig avtale som binder et stort antall land. Derfor vil jeg i denne sammenheng oversette ”the Prüm Convention” med avtale eller traktat.

² Pressemelding fra det tyske EU-formannskapet i forbindelse med det uformelle møtet mellom EUs justis- og innenriksministre den 15.-16. januar 2007.

³ Tale av den nederlandske justisminister Hirsch Ballin under et ekspertseminar om Prüm-avtalen i Wien den 16. november 2006, se hjemmesiden til det nederlandske justisdepartementet.

⁴ Pressemelding fra det tyske EU-formannskapet i forbindelse med det uformelle møtet mellom EUs justis- og innenriksministre den 15.-16. januar 2007.

⁵ Pressemelding fra det tyske EU-formannskapet: Agreement on a pan-European network of police databases for more effective crime control, datert 15. februar 2007.



Prüm-nettverket bli bygget ut – både når det gjelder antall land og til å omfatte alle de tre registrene (DNA, fingeravtrykk og biltilsyn).

Prüm-avtalen omfatter også regler om flyvakter ("air marshalls"), bekjempelse av illegal innvandring og annet operativt politisamarbeid.

Prüm-traktaten ble inngått av sju EU-land, men som en vanlig mellomstatlig avtale utenfor EUs institusjonelle og rettslige ramme. Så snart minst to land har ratifisert traktaten, trer den i kraft mellom de to landene. Hittil er traktaten trådt i kraft mellom Tyskland, Østerrike, Spania, Luxembourg og Belgia. Ytterligere ni EU-land har erklært at de ønsker å slutte seg til samarbeidet. Dette gjelder Sverige, Finland, Italia, Portugal, Slovakia, Bulgaria, Romania, Slovenia og Hellas.⁶

Prüm-landene ser seg selv i denne sammenheng som pionerer for de andre EU-landene. Samarbeidet er åpent for alle EU-medlemmer. Initiativtakerne har imidlertid hele tiden understreket at målet på sikt var å få Prüm-samarbeidet fullt integrert i EU. I januar 2007 overtok Tyskland formannskapet i EU. I sitt formannsprogramsprogram annonserte Tyskland at tiden var inne til å starte prosessen med å inkorporere Prüm-regelverket i EU.⁷ På det uformelle møtet mellom EUs justis- og innenriksministre i midten av januar ble spørsmålet satt på dagsorden. En måned senere hadde det tyske EU-formannskap fått tilslutning fra de 26 andre EU-landene om at *deler* av Prüm-avtalen skulle integreres i EUs institusjonelle og rettslige ramme⁸. Fem måneder senere var EUs medlemsland enige om hvilke deler av Prüm-traktaten som skulle integreres.⁹

Prüm-avtalen er en mellomstatlig avtale mellom flere EU-land, og deler av den skal nå integreres i EU. Schengen-avtalen hadde en liknende historie og utvikling. Forskjellen for Norges del er at Norge – og de øvrige nordiske land, inkludert Island, var en del av Schengen-samarbeidet *før* dets regler ble integrert i EU. Da EU-landene bestemte seg for å inkorporere Schengen-samarbeidet i EU under sluttforhandlingene av Amsterdam-traktaten i 1997, ble det utarbeidet en såkalt Schengen-protokoll. Protokollen "tager i betraktning at det er nødvendig at bevare et særligt forhold til Republikken Island og Kongeriget Norge..."¹⁰ Etter at Amsterdam-traktaten var trådt i kraft i 1999, forhandlet EU, Norge og Island en avtale som definerte den organisatoriske rammen for hvordan disse to ikke-EU-landene kunne fortsette å delta i Schengen-samarbeidet. Den norsk-islandske avtalen med EU om deltakelse i Schengen-samarbeidet er unik både for EU og for Norge og Island. Den sikrer Norge og Island en helt

⁶ Pressemelding fra det tyske EU-formannskapet: Agreement on a pan-European network of police databases for more effective crime control, datert 15. februar 2007. Se også pressemelding fra det svenske justisdepartementet datert 16. 1 2007: Justitieminister stöder stärk informationsutbyte.

⁷ "Europe – succeeding together". Presidency Programme. 1 January to 30 June 2007.

⁸ Se konklusjonene fra Rådsmøte mellom EUs justis- og innenriksministre 15. februar 2007.

⁹ Se konklusjonene fra Rådsmøte mellom EUs justis- og innenriksministre den 12.-13. juni 2007. b) Draft Council Decision on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, doc. 10232/1/07.

¹⁰ Protokollen om integrasjon av Schengen-reglene i Den europeiske union, opprinnelig en protokoll til Amsterdam-traktaten, som ble vedtatt i 1997.



annen innflytelse i utformingen av det felles (Schengen-relevante) regelverket enn det de to landene har via EØS-avtalen.¹¹

Kort tid etter at EUs justis- og innenriksministre hadde blitt enige om å inkorporere Prüm-traktaten i EU, ba Bergens Tidende om den norske justisministerens vurdering av vedtaket. Ifølge avisen understreket justisminister Knut Storberget at Norge generelt sett var tilhenger av økt internasjonalt samarbeid, men han pekte på at ”det ligger mange føringer i Prüm-traktaten som er viktige å vurdere; både rettsikkerheten, organiseringen og hvordan en norsk tilknytning eventuelt kan forankres.”¹²

På bakgrunn av oppslaget i Bergens Tidende tok stortingsrepresentant Elisabeth Aspaker opp Prüm-samarbeidet i et spørsmål til justisminister Knut Storberget i Stortingets spørretime den 7. mars 2007. Justisminister Storberget pekte på at Prüm-traktaten byr på utfordringer, fordi Norge ikke er medlem av EU. Han indikerte videre at Regjeringen ser på ulike tilnæringsmåter, og at den vil komme tilbake til Stortinget og orientere om dette senere.¹³

Formålet med denne rapporten er å beskrive innholdet i Prüm-avtalen. For å forstå hvorfor Prüm-avtalen er ”nyvinnende”, kan det være på sin plass å si noe om hvilke hindringer som EU-kommisjonen oppfatter finnes for at det grenseoverskridende samarbeidet skal kunne fungere (kapittel 2). Innenfor gjeldende juridiske og politiske rammer foregår det i dag et operativt politisamarbeid i Europa. Dette samarbeidet foregår hovedsaklig via Interpol, Schengen (SIS), Europol og via ulike bi- eller multilaterale avtaler (kapittel 3). Videre foretas det en gjennomgang av Prüm-traktaten (kapittel 4) og de tre nordiske EU-lands vurdering av Prüm-traktaten (kapittel 5). Til slutt foretar jeg en vurdering av muligheten for en eventuell norsk tilslutning til Prüm-samarbeidet (kapittel 6).

2. HVA HINDRER EUROPEISK POLITI I Å SAMARBEIDE OVER GRENSENE?

Høsten 2004 ble EU-landene enige om et nytt arbeidsprogram for sitt samarbeid på justis- og innenriksområdet. Det såkalte Haag-programmet gjelder for perioden 2005-09.¹⁴ Programmet understreker at det er behov for å styrke det operative samarbeidet mellom politiet i EU-landene. Dersom man skal nå EUs ambisiøse mål om å skape ”et europeisk område for frihet, sikkerhet og rettferdighet”, burde man legge et nytt prinsipp til grunn for hva slags informasjon som kunne og skulle utveksles mellom politiet i medlemslandene. Haag-programmet slår fast at heretter burde ”tilgjengelighetsprinsippet” være ledetråden for samarbeidet. Med det mener man at politi- eller påtalemyndighetene i ett land skal de kunne få opplysninger fra et annet EU-land på samme vilkår som informasjonsutvekslingen skjer internt i landene selv. Den

¹¹ Gjennom EØS-avtalen deltar norske eksperter i en rekke komiteer som gir råd til Kommisjonen i utformingen eller forvaltningen av EØS-regelverket. Gjennom Schengen-avtalen deltar norske eksperter reelt sett også i forhandlingene av Schengen-relevant regelverk i Rådet (formelt sett skjer samarbeidet gjennom en egen blandet komité).

¹² ”Minister i tenkeboksen”, Bergens Tidende 17. februar 2007.

¹³ Spørsmål fra stortingsrepresentant Elisabeth Aspaker (Høyre) til justisminister Knut Storberget, Stortingets spørretime 7. mars 2007.

¹⁴ The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union, godkjent av Det europeiske råd den 4. november 2004.



medlemsstat som innehar opplysninger, har som hovedregel plikt til å stille informasjonen til rådighet. Tilgjengelighetsprinsippet skal være en realitet innen 1. januar 2008, heter det i Haag-programmet.

I oktober 2005 la Kommisjonen frem et forslag til generelle retningslinjer for hvordan man i det daglige samarbeidet mellom politiet i EUs medlemsland skulle forstå og anvende ”tilgjengelighetsprinsippet”.¹⁵ Kommisjonens initiativ ble imidlertid snart satt i skyggen av Prüm-samarbeidet.

Kommisjonens forslag er likevel interessant fordi det til en viss grad går videre enn det som vil bli realisert gjennom Prüm-avtalen. Kommisjonen tar blant annet til orde for opprettelse av en sentral europeisk database; et fingeravtrykkregister til bruk for pågående strafferettslig etterforskning. Man skal ikke utelukke at Kommisjonens forslag kan bli trukket frem igjen på et senere tidspunkt. I denne rapporten kan det ha mest for seg å stoppe opp ved de faktorer som Kommisjonen mener vanskeliggjør informasjonsutvekslingen mellom politiet i EU-landene;

- Bi- og multilaterale avtaler mellom medlemslandene er enten geografisk begrenset eller de forplikter ikke medlemsstatene til å utlevere informasjon, noe som fører til at hvert land selv bestemmer i hvilken grad det skal utlevere informasjon til et annet land.
- Dagens former for samarbeid mellom rettshåndhevende myndigheter forutsetter i hovedsak at kommunikasjonen foregår via en sentral enhet eller et sentralt kontaktpunkt. Direkte informasjonsutveksling mellom myndighetene er unntaket.
- Ingen effektiv mekanisme finnes på EU-nivå for å finne ut om og hvor informasjon er tilgjengelig.
- Informasjonsutvekslingen vanskeliggjøres av at EU-landene har ulike regler om tilgang til og utveksling av informasjon. Landene har heller ikke den samme oppfatningen av hvor man skal trekke skillelinjen mellom politimessig, tollmessig eller rettslig samarbeid.
- Landene har forskjellige regler for personvern. Dermed kan nasjonal lov gjøre det vanskelig å utveksle fortrolig informasjon.
- Det er fravær av felles regler for korrekt bruk av informasjon som er blitt mottatt fra et annet medlemsland. Videre er det få muligheter til å merke hvor informasjonen kom fra, og på hvilket grunnlag opplysningene i utgangspunktet ble utlevert.

I tillegg til disse faktorene bør det nevnes at ifølge klassisk politisk teori er monopolet på legitim maktbruk en grunnleggende faktor i definisjonen av en stat. Kontrollen over politiet anses som et helt sentralt element knyttet til forståelse av nasjonal suverenitet.¹⁶

3. HVORDAN SAMARBEIDER EUROPEISK POLITI I DAG?

Politiet i Europa har i dag hovedsaklig tre kanaler for grenseoverskridende politisamarbeid; på globalt nivå (spesielt via Interpol), på europeisk nivå (via Europol og Schengen) og via bi- og multilaterale politisamarbeidsavtaler.

¹⁵ Proposal for a Council Framework Decision on the exchange of information under the principle of availability, COM (2005) 490 final.

¹⁶ Ellen Ahnfelt og Johan From: European Policing, arbeidsnotat fra BIs forskningscenter, september 1993.



3.1 Samarbeid på globalt nivå: Interpol

I 2006 markerte politiet at det var 75 år siden Norge ble medlem av Interpol (International Criminal Police Organisation), verdens største internasjonale politiorganisasjon.¹⁷ Hele 186 land er i dag medlem av Interpol. Organisasjonen har sitt hovedkvarter i den franske byen Lyon. Interpol ledes av amerikaneren Ronald K. Noble. Initiativtakerne til dagens Interpol ønsket å danne en internasjonal organisasjon for politisjefer. Dette utgangspunktet forklarer delvis hvorfor Interpol ikke bygger på et formelt folkerettslig instrument (konvensjon), men at organisasjonens aktivitet reguleres av Interpols egne statutter. Interpol har til formål å forenkle internasjonalt politisamarbeid. Interpol driver ikke egen etterforskningsvirksomhet. Det operative politiarbeidet utøves av landenes egne politistyrker innenfor rammen av nasjonal lovgivning.

De siste årene har Interpol-landene brukt mye ressurser på å bygge opp det såkalte I-24/7-systemet, et forbedret globalt politikommunikasjonssystem. I-24/7 viser til at Interpol skal være tilgjengelig døgnet rundt sju dager i uken (Interpol – 24 hours 7 days a week). Ifølge Kripos har systemet ført til en langt enklere og mer effektiv utveksling av informasjon, blant annet av foto og fingeravtrykk.¹⁸

Gjennom dette systemet får politiet tilgang til Interpols databaser for stjalne kjøretøy, kunstgjenstander, pass og andre reisedokumenter, overgrepssbilder av barn, DNA-profiler, mistenkte terrorister etc. Systemet gir også rask tilgang til Interpols varslingsmeldinger som informerer politiet om farlige kriminelle, uidentifiserte lik, etterlyste og savnede personer eller terrorhandlinger. Interpol har i økende grad befattet seg med kriminaletterretning. Det drives flere prosjekter for å analysere særskilte kriminalitetsområder. Interpol var en sentral kanal for å utveksle informasjon og ressurser til identifikasjonsarbeidet etter tsunami-katastrofen julen 2004.

All kommunikasjon går mellom Interpol og et sentralt kontaktpunkt i medlemslandenes politi. Utlevering av opplysninger fra Norge skjer med hjemmel i norsk lov. Interpol har etablert mekanismer for databeskyttelse som er i overensstemmelse med den sentrale anbefalingen fra Europarådet. I Norge er det Kripos som er det nasjonale Interpol-kontoret.

3.2 Samarbeid mellom EU-landene

Siden 1999 har målet for EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet vært å skape ”et europeisk område for frihet, sikkerhet og rettferdighet”. Dette ble slått fast i Amsterdam-traktaten. Høsten 1999 ble det utarbeidet et første arbeidsprogram (Tampere-programmet) som beskrev hvordan Unionen skulle nå målene i Amsterdam-traktaten. Etter fem år foretok Kommisjonen en evaluering. Når det gjaldt fremdriften i politisamarbeidet, var ”dommen” klar, om enn diplomatisk formulert; til tross for de klare målene i Tampere-programmet hadde det vært vanskelig å komme til enighet om sensitive spørsmål knyttet til kjernen i den nasjonale

¹⁷ Politidirektoratets hjemmeside med orientering om norsk deltakelse i internasjonalt politisamarbeid inkl. Interpol.

¹⁸ Årsrapport Kripos 2005



suvereniteten.¹⁹ En langt klarere tale kom under en høring i Europaparlamentet sommeren 2006. Øverste ansvarlig for politi- og strafferettsavdelingen i Kommisjonens Generaldirektorat for Justis- og Innenrikssaker, Denise Sorasio, uttalte da at det var skuffende hvor lite man hadde oppnådd på europeisk nivå når det gjaldt operativt politisamarbeid.²⁰

Det var først i 1992 at EU-landene formelt innskrev i traktatverket at europeisk integrasjon også skulle omfatte politisamarbeid. Maastricht-traktaten²¹ slo imidlertid fast at dette samarbeidet skulle ha en mellomstatlig karakter, dvs. at alle beslutninger i Rådet skulle fattes ved enstemmighet. De øvrige europeiske institusjonene - Kommisjonen, Europaparlamentet og EF-domstolen - ble gitt en begrenset rolle. Maastricht-traktaten la imidlertid grunnlaget for opprettelsen av en felles europeisk politienhet, Europol.

Mesteparten av politisamarbeidet mellom EU-landene er knyttet til aktiviteten i Europol og Schengen. Fra et norsk ståsted er dette viktig. Norge var et av de første landene til å inngå en samarbeidsavtale med Europol (i 2001). Når det gjelder Schengen, har Norge en avtale som innebærer at landet er assosiert med EUs virksomhet på Schengen-området.

EU har et eget politiakademi, CEPOL (European Police College), som er plassert i Storbritannia. CEPOL gir ingen fullverdig politiutdanning, men er snarere et nettverk mellom politihøgskolene i EU. Politihøgskolen har avtale med CEPOL. Norske politifolk har i lengre tid deltatt på deres kurs, seminarer og arrangementer.

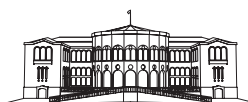
Våren 2000 etablerte EU et nettverk mellom politisjefene i EU-landene (European Police Chiefs Task Force). Gjennom to årlige møter skulle politisjefene utveksle informasjon i en uformell ramme, noe som siden kunne lede til felles tiltak. Etter terrorangrepet i Madrid i mars 2004 kom misnøyen med nettverket til overflaten. Det var ikke tilstrekkelig operasjonelt.²² Møtene i European Police Chief Task Force kan imidlertid knapt bli særlig uformelle gitt at EU teller 27 medlemsland og at hver delegasjon gjerne møter med flere representanter, ikke alle EU-landene har én nasjonal politisjef (i Tyskland er ansvaret for politiet delegert til delstatene). Det er etablert undergrupper under politisjefsgruppen. Disse samarbeider om analyse av ulike kriminalitetstrender og spesielt vanskelige grenseoverskridende kriminalitet. I likhet med de andre Schengen-landene utenfor EU, deltar Norge i deler av dette arbeidet.

¹⁹ Melding fra Kommisjonen til Rådet og Europaparlamentet. An Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientation, COM (2004) 4002 final datert 2. juni 2004. ("Despite the resolute line taken by the Tampere conclusions, it was not always possible to reach agreement at European level for the adoption of certain sensitive measures relating to policies which remain at the core of national sovereignty")

²⁰ Referat skrevet av EUs Rådssekretariat etter høring 22. juni 2006 i Europaparlamentets komité for justis- og innenrikssaker om Prüm-avtalen (dok. 11130/06): "As regards operational police cooperation, she noted that the results were disappointing at EU level."

²¹ Maastricht-traktaten ble underskrevet i 1992. Den trådte i kraft i 1993.

²² Note fra formannskapet til Rådets arbeidsgruppe for politi- og strafferettslig samarbeid (Art. 36-komiteen/CATS): Presidency conclusions of extraordinary meeting of the European Chiefs of Police Task Force held in Brussels on 10th of May 2004. Som første punkt tar noten til orde for å "review how its operational capacity can be reinforced and to focus on proactive intelligence"



3.2.1 Europol (European Police Office)

Det var den tyske kansleren Helmut Kohl som på tampen av toppmøtet i juni 1991 foreslo at EU skulle opprette en egen politienhet. Dette skulle skje i to faser. Først skulle enheten være en sentral for utveksling av informasjon og erfaring. Deretter skulle enheten få politimyndighet og utøvende oppgaver, var tyskernes tanke. Tyskerne fikk tilslutning til forslaget om å opprette en europeisk politienhet. Dette ble slått fast i Maastricht-traktaten. Kort tid etterpå begynte forhandlingene om konvensjonen, som skulle definere Europols rolle og oppgaver. Resultatet var at Europol *ikke* fikk noen utøvende myndighet. På Kommisjonens hjemmeside kan man finne følgende presentasjon av Europol: I motsetning til politiet i medlemslandene, har ikke Europol utøvende myndighet. Europol kan ikke arrestere enkeltpersoner, ei heller kan de foreta ransaking. Europols oppgave er å legge forholdene til rette for informasjonsutveksling, forestå analyse og koordinere operasjoner som involverer flere medlemsland.

Europol-konvensjonen ble undertegnet i juli 1995. Den trådte i kraft tre år senere. Europol er etablert i Haag, og har 350 ansatte. I tillegg finnes det 110 sambandsmenn. Organisasjonen ledes av tyskeren Max-Peter Ratzel. Det er andre gang Europol ledes av en tysker, noe som gjenspeiler den vekt Tyskland fortsatt legger på dette samarbeidet.

Europol skal bistå medlemslandene i å forebygge og bekjempe terrorisme, ulovlig narkotika-handel og andre former for grov internasjonal kriminalitet. Det er en forutsetning at det dreier seg om organisert kriminalitet, og at to eller flere av medlemslandene er berørt. Europol har nå etter mange års forsinkelser et eget informasjonssystem (Europol Information System, EIS). Europol utarbeider regelmessig trusselrapporter (Organized Crime Threat Assessment, OCTA).

Gjennom hele 2006 foregikk det en debatt internt i EU om ”The future of Europol”.²³ Før jul i 2006 fremla Kommisjonen et forslag til omgjøring av Europol-konvensjonen til en vanlig EU-beslutning.^{24,25} Kommisjonen tar *ikke* til orde for omdanning av Europol til et ”European FBI”. Konklusjonen på debatten var nemlig at Europols fremtidige rolle skal være basert på prinsippet om at de rettshåndheverende myndigheter i medlemslandene også i fremtiden vil ha hovedansvaret for å bekjempe alvorlig kriminalitet og terrorisme.²⁶ Kommisjonen foreslår derfor bare en mindre endring av Europols mandat. Kommisjonen mener at mandatet bør omfatte *all* alvorlig grenseoverskridende kriminalitet. Det bør ikke – som i dag – være et tilleggskrav om at den grenseoverskridende kriminaliteten også må være organisert. Kommisjonens forslag, som nå er gjenstand for forhandlinger mellom medlemslandene, tar til orde for at Europol skal omdannes til et vanlig EU-byrå. Det betyr bl.a. at det ville bli noe enklere å endre Europols statutter. Det kreves enstemmighet for å endre Europol-konvensjonen,

²³ En rekke dokumenter er offentlig tilgjengelig på hjemmesiden til EUs ministerråd.

²⁴ Innenfor det politi- og strafferettslige samarbeidet i EU (3. søyle) har rettsaktene andre betegnelser enn dem man kjenner fra EØS-samarbeidet (1. søyle). Det benyttes ”rammebeslutninger” (framework decisions), som likner et direktiv. En rammebeslutning er bindende i sin målsetning, men overlater til medlemsstatene å bestemme form og midler for intern gjennomføring. Rammebeslutning benyttes for forslag som har til hensikt å harmonisere nasjonal lovgivning. For politi- og strafferettslige tiltak som ikke innebærer lovharmonisering, men som skal være juridisk bindende, benytter man ”beslutninger” (decisions).

²⁵ Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol), presentert av Kommisjonen den 20. desember 2006, COM (2006) 817 final

²⁶ Future of Europol, Options Paper, Reflecting the outcome of the discussion on the future of Europol held during the Austrian Presidency, May 2006.



og i tillegg må den endrede konvensjonen ratifiseres i hvert enkelt medlemsland. Dersom man skal endre en beslutning, krever det også enstemmighet, men det er ikke behov for ratifikasjon.

Europol vil få tilgang til flere databaser. EU/Schengen-landene har blitt enige om å opprette en database over visumsøknader (VIS). Europol vil få tilgang til VIS. Under Rådsmøtet i juni 2007 ble det prinsipiell enighet om at Europol også skal få tilgang til Eurodac, som inneholder fingeravtrykk av asylsøkere og illegale innvandrere. Norge er tilsluttet Eurodac gjennom Dublin-avtalen med EU.²⁷

Når det gjelder Schengen Informasjonssystem (SIS, en database mellom politiet i Schengen-landene), er det vedtatt at Europol skal få tilgang til deler av informasjonen som ligger i systemet. Dette vil skje så raskt tekniske spørsmål er avklart.

I desember 2004 arrangerte EU-komiteen i det britiske Overhuset en høring om EUs reaksjon på terrorisme etter terrorangrepet i Madrid i mars 2004.²⁸ Etter å ha hørt redegjørelser fra en rekke eksperter, trakk Overhuset den konklusjon at Interpol var ”den fattige fetteren” til Europol. Etter at Interpol de siste årene i økende grad hadde beskjeftiget seg med kriminalanalyse, var det naturlig at man begynte å sammenlikne de to organisasjonene. På britisk side konstaterte man at Europol ga betydelig mer støtte til britiske politi i bekjempelsen av organisert kriminalitet enn Interpol. Det britiske bidraget til Europol var fire ganger større enn det landet betalte til Interpol, men vi kan ikke si at vi ennå har fått full uttelling på våre investeringer, heter det i rapporten fra det britiske overhuset.²⁹

Interpol har vedtatt at Europol skal få tilgang til deres I-24/7. Europol har nå en egen sambandsmann ved Interpols hovedkontor i Lyon. EUs råd har klart tilkjennegitt at samarbeidet med Interpol må styrkes, bl.a. gjennom automatisk utveksling av opplysninger om tapte og stjålne pass.

3.2.2 Schengen

Hovedideen bak Schengen-samarbeidet var å skape ett felles reiseområde. Man skulle fjerne den systematiske grensekontrollen av personer mellom landene og i stedet opprette én felles yttergrense hvor man kontrollerte de reisende. Vanlige reisende skulle få større frihet. Samtidig skulle man styrke innsatsen mot den grenseoverskridende kriminaliteten. Grensekontrollen mellom landene ble bygget ned, men man innførte visse ”kompensatoriske tiltak”. Sett fra politiets side inneholder Schengen-regelverket to elementer av særlig viktighet. For det første ble det opprettet en database; Schengen Informations System (SIS). SIS er i hovedsak et etterlysnings- og meldingssystem mellom politiet i Schengen-landene. SIS har nå vært operativt i 12 år. For det andre innførte Schengen-konvensjonen klare regler for når politiet kunne

²⁷ a) Council Conclusions on access to Eurodac by Member States’ police and law enforcement authorities as well as Europol, vedtatt av EUs justis- og innenriksminister under Rådsmøtet 12.-13. juni 2007. b) I 2001 inngikk Norge en avtale med EU om tilknytning til Dublin-regelverket, dvs et regelverk om hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Eurodac er en fingeravtrykkdatabase som skal bistå i å avklare ansvarsforholdet under Dublin-regelverket.

²⁸ House of Lords Select Committee on the European Union: After Madrid: The EU's response to terrorisme, 5th. Report. December 2004.

²⁹ Ibid.



fortsette spaning og observasjon inn på et nabolands territorium, og fastslo hvilke regler som da skulle gjelde for makt- og våpenbruk (art. 40 og art. 41 i Schengen-konvensjonen). Det var første gang at man i Norge fikk skriftlige regler på dette området.³⁰

Hva slags opplysninger som kan registreres i SIS, og hvem som kan få tilgang til systemet, er nøye regulert i Schengen-konvensjonen. Det er et eget kapittel om personvern. Norge har en egen SIS-lov som gjennomfører konvensjonen og senere vedtatt regelverk.

Flesteparten av opplysningene i SIS gjelder gjenstander, spesielt stjålne kjøretøy og identitetsdokumenter, men til en viss grad også pengesedler og våpen. Dette gjelder med andre ord gjenstander som er ettersøkt for beslag eller som bevis i en straffesak. SIS inneholder imidlertid også informasjon om personer. Mesteparten av disse meldingene gjelder personer som skal nektes innreise i Schengen, men det finnes også informasjon om personer som er ettersøkt, forsvunnet eller som søkes som vitne eller som er innstevnet for en domstol.

Ifølge Kripos er SIS ”et svært viktig redskap i kriminalitetsbekjempelsen.”³¹ Det anses som et enkelt, sikkert og raskt system. Alle norske politistasjoner, grensestasjoner og ambassader har helt eller delvis tilgang til SIS.

SIS er et såkalt treff/ikke-treff system. Det betyr at det i hovedsak er et system for å lokalisere om et annet land har lagt inn informasjon, og hvilket land dette er. Utfyllende opplysninger, f.eks. om hvor en bil ble stjålet, må innhentes fra det landet som har lagt inn meldingen. Utveksling av tilleggsinformasjon skjer i henhold til nasjonal lov.

Innenfor Schengen-samarbeidet arbeides det for å knytte de nye EU-landene til SIS. Om noen år vil SIS således være tilgjengelig for politiet i samtlige EU-land og i fire ikke-EU-land (Norge, Island, Sveits og Liechtenstein) totalt 31 land.³² Samtidig arbeides det med å

³⁰ Stortingsproposisjon nr. 42 (1996-97): Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. På side 31 heter det: ”I dag praktiseres det observasjon og forfølgning på ferske spor over landegrensene mellom Norge, Sverige og Finland. Denne forfølgingsretten har vært fundert i sedvane mellom de nordiske land for grenseoverskridelse og nødrettslige betraktninger når det gjelder politiets adgang til inngrep overfor den forfulgte. Av avgjørende betydning for utviklingen av denne forfølgingsretten har det selvsagt vært at de geografiske avstandene i grensetraktene er store, samtidig som politidekningen har vært svært begrenset på grunn av de praktisk talt åpne grensene mellom de nordiske land.” Se også Innst. S. nr 229 (1996-97): Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. Komiteens flertall skriver da at ”Avtalen åpner for at polititjenestemenn kan forfølge forbrytere som blir tatt på fersk gjerning over grensen til eller fra våre naboland. Polititjenestemenn fra andre land innenfor samarbeidet kan også få anledning til å drive såkalt ”diskret overvåkning” i Norge, og norske tjenestemenn tilsvarende i disse landene. Begge disse mulighetene er rammet inn av et meget strengt regelverk. Denne formen for samarbeid skjer også idag uten at det er nedfelt i noen formell avtale. Flertallet har derfor ingen merknader til et slikt samarbeid og ser det som en fordel at det nå vil skje innenfor rammen av en avtale.”

³¹ Årsrapport Kripos 2005.

³² Deltakelsemønsteret i Schengen er noe komplisert. Storbritannia og Irland deltar i visse deler av Schengen-samarbeidet, dvs. det som omhandler politi- og strafferett. Dermed vil de to landene om noen år få tilgang til deler av informasjonen i SIS. Danmark deltar i Schengen-samarbeidet, men deler av Schengen-regelverket får gyldighet i Danmark som en vanlig mellomstatlig avtale. Fire ikke-EU-land er eller vil bli assosierte med EUs virksomhet på Schengen-området; nemlig Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. Nye EU-land blir ikke automatisk fulle medlemmer av Schengen. Før et land kan bli fullt operasjonelt medlem av



ferdigstille en ny generasjon SIS, SIS II, som bl.a. vil gjøre det mulig å registrere foto og fingeravtrykk. I nær fremtid vil SIS således få nye funksjoner og samtidig få et betydelig antall nye brukere.

Schengen-landene samarbeider også om å bekjempe illegal innvandring, bl.a. gjennom informasjonsutveksling om reiseruter og modus, bedring av sikkerheten i reisedokumenter (spesielt ved å inkludere biometriske kjennetegn), og praktisk samarbeid om grensekontroll og retur av illegale innvandrere.

3.3 Bi- og multilaterale politisamarbeidsavtaler – to eksempler

3.3.1 Den nordiske politisamarbeidsavtalen av 2002

Det nordiske politisamarbeidet har lange tradisjoner og er velutviklet og praktisk innrettet. I 2002 undertegnet de nordiske politidirektørene (politisjefene) en ny nordisk politisamarbeidsavtale.³³ Den nordiske politiavtalen er altså signert på faglig nivå.

Politiavtalen mellom BeNeLux-landene er en traktat (i motsetning til den nordiske avtalen), signert av de ansvarlige ministrene og ratifisert av de nasjonale parlamentene. Dette er også tilfelle for Prüm-avtalen. Gitt at den nordiske politiavtalen verken er fremforhandlet av, eller eksplisitt godkjent på politisk nivå, er det klart at ambisjonsnivået må være mer begrenset. Man må holde seg innenfor eksisterende lover og regler. Det er lite rom for å innføre noe nytt.

Den nordiske avtalen er kortfattet (åtte sider). Den sier mye om hva politifolkene i Norden *kan* og *bør* gjøre for å styrke det grenseoverskridende samarbeidet. Svært lite i den nordiske politisamarbeidsavtalen er direkte bindende. Politiet i de nordiske land har ingen egne krypterte kommunikasjonssystemer. Det finnes heller ikke noe arrangement for at politiet i de nordiske landene skal ha tilgang til hverandres databaser. På dansk initiativ ble de nordiske politidirektørene i 2005 enige om å opprette en ”visjonsgruppe”. Gruppen fikk i oppdrag å komme med forslag til hvordan det nordiske politisamarbeidet kunne utvikles videre. Det er uklart om det er noe særlig fremdrift i dette arbeidet.

I flere offentlige dokumenter de siste årene er det blitt understreket hvor godt det nordiske politisamarbeidet fungerer. Det vises blant annet til at ”utenfor Norden refereres det ofte til ”den nordiske modellen” som et forbilde for politisamarbeid. Dette må forstås på bakgrunn av det nære og omfattende samarbeidet mellom de nordiske land i sin alminnelighet.”³⁴

Den nordiske politisamarbeidsavtalen slår kort og klart slår fast at ”oppdragenes art og de lokale forhold må være avgjørende for spørsmålet om man skal korrespondere sentralt eller

Schengen, må det gjennomføres en inspeksjon og fattes et separat Rådsvedtak, som bekrefter at landet oppfyller kravene til full Schengen-deltakelse når det gjelder grensekontroll, personvernregler knyttet til SIS, har gode rutiner for visum-utstedelse etc.

³³ Avtale mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid. Avtalen trådte i kraft den 1. januar 2003.

³⁴ Stortingsproposisjon nr 98 (2000-2001): Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for kriminalitet, se s 7.



lokalt, eller kanskje begge deler.”³⁵ Det operative politisamarbeidet innen Interpol, Europol og Schengen tar som utgangspunkt at kontakten skal foregå via et nasjonalt kontaktpunkt (sentrale myndigheter). Mange steder i Norden er det nære regionale kontakter mellom politidistriktene på begge sider av grensen. De nordiske politisjefene møtes en gang i året.

I stortingsmeldingen om internasjonalt politisamarbeid understrekes det at det nordisk politisamarbeidet foregår innenfor rammen av de internasjonale konvensjoner som samtlige land har tiltrådt, og på grunnlag av avtaler om samarbeid mellom nordiske myndigheter.³⁶ I tillegg har man et omfattende uformelt samarbeid som baserer seg på nasjonal lovgivning.

Det var først da de nordiske land gikk inn i Schengen-samarbeidet i 1996, at Norge fikk skriftlige regler for når, og på hvilke vilkår, politiet kunne fortsette forfølgelse av en mistenkt person inn i nabolandet (art. 41 i Schengen-konvensjonen) eller observasjon av en mistenkt person (art. 40). Dette er en type grenseoverskridende politisamarbeid som gjerne oppfattes som særlig politisk sensitivt (se fotnote 25).

De nordiske land har de siste 25 årene hatt et samarbeid om stasjonering av toll- og politisambandsmenn i utlandet (Politi og toll i Norden, PTN). Ved utgangen av 2006 var det 35 felles nordiske PTN-sambandsmenn i 18 land. Noen av sambandsmennene var akkreditert til flere land, slik at det totale antall land dekket av ordningen var 31 land. De nordiske rikspolisjefene ba i fjor om en vurdering av ordningen. Rapporten skal være ferdig sommeren 2007.

3.3.2 Traktaten mellom BeNeLux-landene om grenseoverkryssende politi-intervensjon

I likhet med de fem nordiske land har Belgia, Nederland og Luxembourg lenge hatt et nært samarbeid. Som de nordiske land har også de tre landene en egen organisasjon som skal tjene som ramme og tilrettelegger for samarbeidet, nemlig BeNeLux-sekretariatet i Brussel. De tre BeNeLux-landene var medstiftere til dagens EU. De tilhørte også den lille gruppen av land som forhandlet frem Schengen-konvensjonen, et samarbeid som i stor grad var inspirert av det BeNeLux-landene allerede hadde utviklet. Alle tre landene er likeledes ”founding fathers” for Prüm-samarbeidet. De tre landene er sentralt plassert på det europeiske kontinent, og to av dem, Belgia og Nederland, er blant Europas tettest befolkede land. Disse geografiske og demografiske forholdene er med på å forklare handlemåten til landenes myndigheter.

I juni 2004 undertegnet de ansvarlige ministrene for Belgia, Nederland og Luxembourg en traktat angående grensekryssende intervensjon.³⁷ Avtalen trådte i kraft allerede i begynnelsen av 2005. Arbeidet med traktaten skjedde parallelt med forhandlingene om Prüm-avtalen. Fra BeNeLux-siden var det stort sett de samme personene som forhandlet begge avtalene.

³⁵ Se fotnote 33.

³⁶ St. meld. nr. 18 (1999-2000): Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid

³⁷ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of the Netherlands and the Grand Duchy of Luxembourg concerning cross-border police intervention, underskrevet den 8. juni 2004.



BeNeLux-avtalen kan føre til et langt mer vidtgående operativt grenseoverskridende politisamarbeid enn det som reguleres i Prüm-avtalen. BeNeLux-avtalen åpner for at de tre landene kan utveksle persondata fra alle politiregistre. Ettersom Prüm-avtalen er mer utfyllende når det gjelder politiets tilgang til hverandres databaser, er det klart at også for BeNeLux-landene vil fremdriften, i all uoverskuelig fremtid, skje innenfor rammen av Prüm-avtalen, ikke BeNeLux-samarbeidet.

BeNeLux-traktaten av 2004 er derfor mest interessant på grunn av det den sier om direkte operativt grensekryssende politisamarbeid, og på dette området bryter avtalen ny mark. Det er to elementer som er særlig interessante. Avtalen slår fast at hovedregelen er at politiet ikke kan intervensere i et annet BeNeLux-land. Men dersom det oppstår en haste-situasjon ("urgent nature") knyttet til opprettholdelse av lov, orden og sikkerhet, kan politiet i nabolandet intervensere *uten* forutgående tillatelse (art. 7). Et hastetilfelle er definert nokså vidt nemlig for å avverge en akutt fare for den fysiske integritet, varer³⁸ eller helse eller for å hindre en alvorlig forstyrrelse av lov, orden og sikkerhet. Det er også en forutsetning at landets eget politi ikke er i stand til å gripe inn i tide.

BeNeLux-traktaten går også lenger enn dagens Schengen-regler når det gjelder muligheten for å gjennomføre forfølgelse og observasjon på et annet lands territorium (art. 40 og 41 i Schengen-konvensjonen). Schengen-regelverket tillater bare observasjon av person mistenkt for å ha tatt del i en straffbar handling som kan medføre utlevering, eller av en person som man har alvorlig grunner til å tro at kan bistå i å identifisere eller lede til denne personen. BeNeLux-avtalen utvider dette til også å gjelde personer som har rømt fra soning av en straff som kan medføre utlevering.

BeNeLux-traktaten gjør det lettere for politiet å fortsette jakten på en kriminell inn på et nabolands territorium. I henhold til Schengen-regelverket kan politiet bare fortsette forfølgelsen over grensen dersom det dreier seg om en person som er påtruffet på fersk gjerning mens han begikk en bestemt type straffbar handling eller medvirket til en slik overtredelse. BeNeLux-landene mener denne typen forfølgelse også skal omfatte personer som har rømt fra en forbrytelse eller er mistenkt for en forbrytelse som kan føre til utlevering.

Som en del av BeNeLux-avtalen, startet de tre landene i 2004 et samarbeid om utsending av toll- og polititjenestemenn til utlandet. På dette området har de tre landene latt seg inspirere av det nordiske samarbeidet; Politi og toll i Norden (PTN). BeNeLux-landenes pilotprosjekt fortsetter til 2008, og vil deretter bli gjenstand for en evaluering.

Det er verd å merke seg at før BeNeLux-traktaten trådte i kraft, måtte den ratifiseres av landenes nasjonale parlament. I Belgia kom det ikke frem noen kritiske merknader under ratifikasjonsbehandlingen i Parlamentet, ei heller skal det ha vært kritikk å høre i pressen eller offentlig opinion. Heller ikke i Nederland skal ratifikasjonen av BeNeLux-avtalen ha foranlediget særlig debatt.

³⁸ Fra det belgiske innenriksdepartementet blir det opplyst at denne formuleringen skal ta høyde for mulige hastetilfeller knyttet til transport av farlige varer/produkter fra et BeNeLux-land til et annet.



Etter at BeNeLux-avtalen var ferdigforhandlet, tok Nederland kontakt med Tyskland med anmodning om å fremforhandle en bilateral avtale med tilnærmet tilsvarende innhold. Våren 2005 underskrev de to landene den såkalte Enschede-avtalen om grenseoverskridende politisamarbeid og strafferettslig samarbeid.³⁹ Avtalen trådte i kraft i september 2006. Den inneholder i hovedsak de samme reglene om forfølgelse, observasjon og intervensjon som man finner i konvensjonen mellom BeNeLux-landene.

4. PRÜM-TRAKTATEN

Det var den daværende tyske innenriksministeren Otto Schilly som tok initiativ til Prüm-avtalen. Han ønsket å bedre det operative politisamarbeidet med Tysklands naboland. Våren 2005 ble Prüm-avtalen undertegnet av sju EU-land. Frankrike hadde nølt litt, men på høyt politisk nivå skal man i siste liten ha bestemt at Frankrike skulle undertegne avtalen rett før folkeavstemningen om EUs nye forfatningstraktat. Så godt som samtlige av de kontraherende parter unntatt Østerrike og Spania var også "founding fathers" både av EF- og av Schengen-samarbeidet. Ingen av de nye EU-landene som tiltrådte Unionen i mai 2004, var blant medunderskriverne, trass i at f.eks. Polen og Den tsjekkiske republikk har en lang grense mot Tyskland.

Avtalen ble underskrevet i den lille tyske byen Prüm. Prüm-avtalen heter formelt traktaten om forsterkning av grenseoverskridende samarbeid, spesielt for å bekjempe terrorisme, grensekryssende kriminalitet og illegal immigrasjon.⁴⁰ Avtalen er således nokså vidtfavnende. Det er imidlertid den tekniske sammenkopleingen av de nasjonale databasene som er det mest nyvinnende elementet.

Prüm-regelverket består idag av traktaten selv (vel 40 sider) og et administrativt og teknisk regelverket for implementering av avtalen (Administrative and Technical Implementing Agreement to the Prüm Convention, ATIA, 113 sider inkludert vedlegg). Endring av traktaten krever ratifikasjon i samtlige medlemsland. Endring av ATIA kan gjøres av Prüm-landenes ministre i en egen ministerkomité som skal etableres.

Først når et land har ratifisert traktaten, kan man begynne den tekniske testingen, som er siste etappe før sammenkopleing av databasene. Men før det i det hele tatt er noen hensikt å teste, må man ha utviklet en prototype for sammenkopleing av databasene. Siden midten av desember 2006 har Østerrike og Tyskland kunnet søke i hverandres DNA-registre. Prototypen for sammenkopleingen av DNA-registrene for Prüm-landene stod da ferdig. I april 2007 var prototypen for sammenkopleingen av fingeravtrykkregistrene klar, og de aktuelle politiregistrene i Tyskland og Østerrike ble koplet sammen. Neste steg vil være oppkopleingen av de ulike

³⁹ Formell tysk tittel på avtalen er: Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2005 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten. Avtalen ble undertegnet i den nederlandske byen Enschede.

⁴⁰ Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal immigration, tilgjengelig på hjemmesiden til EUs Rådssekretariat, dok. 10900/05.



landenes bilregistre. Utvikling av en Prüm-standard (prototype) forventes avsluttet sommeren 2007. Når den tekniske standarden er klar, gjenstår det å avklare om hvert enkelt Prüm-land har registre som er kompatible med denne standarden. Verken Belgia eller Spania har idag fingeravtryksregistre som tilfredsstillende Prüm-kravene. Belgia håper at de ved utgangen av 2007 har et mer moderne system. Prüm-samarbeidet vil med andre ord ikke bli lansert med et "big bang". Deltakerkretsen vil øke gradvis.

I dag er det slik at informasjonsutveksling mellom politiet på europeisk eller internasjonalt nivå foregår via felles databaser (Interpols I-24/7, SIS og Europols databaser), eller ved at nasjonalt politi foretar en direkte anmodning til kolleger i et annet land om å få verifisert eller utlevert en bestemt type informasjon. Fra et politisynspunkt er svakheten ved dagens informasjonskanaler at de sentrale databasene bare inneholder den informasjon som landene selv ønsker å overføre. I interne EU-evalueringer om hvordan politiet i medlemslandene samarbeider med Europol, skal det gjentatte ganger ha kommet frem at politiet i flere land er tilbakeholdne med å overføre opplysninger til Europol. Liknende kritikk skal ha kommet frem i Schengen-evalueringene, hvor politiet i EU/Schengen-landene blir oppfordret til å spre informasjon om Schengen Informasjonssystemet (SIS) slik at det blir rutine at politifolkene registrerer relevant informasjon også i SIS.

4.1 Nærmere om innholdet i Prüm-traktaten

Hva er så det konkrete innholdet i Prüm-avtalen? I dette kapitlet vil jeg foreta en gjennomgang av traktaten. Gjennomgangen reflekterer kapitelinndelingen i Prüm-avtalen.

Generelle aspekter (kapittel 1)

Ved hjelp av konvensjonen ønsker de kontraherende parter å styrke det grenseoverskridende politisamarbeidet, spesielt den gjensidige informasjonsutvekslingen.

Informasjonsutveksling (kapittel 2)

Prüm-traktaten omhandler informasjonsutveksling fra tre type registre; DNA, fingeravtrykk og biltilsyn.

Avtalen slår fast at de kontraherende parter forplikter seg til å opprette og vedlikeholde et nasjonalt DNA-register til etterforskning av straffbare forhold. Det er ikke klart om alle EUs 27 medlemsland i dag har et slikt DNA-register.

I traktaten er det foretatt en rangering av de tre typene registre etter hvilke som er ansett som mest sensitive, dvs. hvor personvern hensyn tilsier spesiell varsomhet. For de mest sensitive registrene skal det være strengere krav til formålet med søket. Tilgangen skal heller ikke være direkte. Når det gjelder det mindre sensitive registret, biltilsynregisteret, vil politiet kunne foreta søk begrunnet i flere formål. Politiet vil dessuten bli gitt direkte on-line tilgang til de andre lands bilregistre, dog vil dette bare gjelde for visse typer opplysninger.

DNA-registrene oppfattes som mest sensitive (art. 2-7). Når politiet søker i et annet Prüm-lands DNA-register, vil det bare få tilgang til referansedata, dvs. DNA-profilen og et



referansenummer. Denne informasjonen skal ikke gjøre det mulig å identifisere personen. Politiet kan bare foreta søk dersom formålet er å etterforske en straffbar handling. Opplysning om navn og årsaken til at vedkommende person er å finne i politiregisteret, vil politiet kunne få fra landet som har registrert informasjonen dersom nasjonal lov, inkludert internasjonale regler om gjensidig rettshjelp, tillater dette. Alle land som underskriver Prüm-avtalen må indikere hvilket DNA-register som skal være tilgjengelig for utenlandsk politi, og om det skal være spesielle vilkår for søk. Eksisterende DNA-registre i Prüm-landene har begrenset søkekapasitet. Hvert land har derfor satt en grense for hvor mange søk et annet land (i dag) kan foreta i deres registre.

Prüm-avtalen åpner også for at de deltakende landene kan kontrollere uidentifiserte DNA-spor (funnet på åsteder) opp mot hverandres registre. Østerrike og Tyskland har gjort dette siden begynnelsen av desember 2006.

Prüm-samarbeidet skal også være en kanal for bistand i en pågående etterforskning til å innhente, analysere og utlevere DNA-profil fra en person som oppholder seg i et annet Prüm-land. Denne bistanden skal være hjemlet i nasjonal lov.

Når det gjelder fingeravtrykk, kan politiet sjekke i et annet lands fingeravtrykkregister, ikke bare med formål å etterforske en kriminell handling, men også for å forhindre en straffbar handling (art. 8-11). Den tilgjengelige informasjonen vil bare være referansedata, dvs. fingeravtrykket og et referansenummer. Søk vil ikke gi informasjon om hvem som eier fingeravtrykket. Automatisk kontroll av ulike fingeravtrykk kan gi flere treff. Det er derfor et krav om at en endelig beslutning om kompatibilitet skal utføres manuelt av fingeravtrykkeksperter i det landet som har foretatt søket.

Informasjonen som ligger i bilregistrene, anses mindre sensitiv (art. 12). Derfor legger Prüm-avtalen opp til direkte online lesetilgang. Ifølge Prüm-avtalen kan politiet få tilgang dersom hensikten er å forebygge eller etterforske en straffbar handling samt opprettholdelse av ro og orden. Det vil bli gitt tilgang til data om eier eller bruker av kjøretøyet, og data knyttet til selve kjøretøyet. Man kan bare søke på grunnlag av fullt chassis-nummer eller fullt registreringsnummer.

Tiltak for å bekjempe terrorisme (kapittel 3)

Det finnes en generell bestemmelse med oppfordring til utveksling av informasjon som kan bidra til å bekjempe terrorisme. Informasjonsutvekslingen reguleres av nasjonal lov (art. 13). Informasjonsutvekslingen skal foregå via et kontaktpunkt som er spesifisert i ATIA.

Tre artikler omhandler "air marshals", det vil si vakter ombord på fly (art. 17-19). Det heter i traktaten at hver kontraherende part selv skal bestemme i henhold til sine nasjonale regler om flysikkerhet om de ønsker å utplassere vakter ombord på fly registrert i sitt land (art 17,1). Flyvakter defineres som politimenn eller andre tjenestemenn med relevant opplæring med ansvaret for sikkerheten ombord på fly.



Prüm-landene vil samarbeide om opplæring av flyvakter. Et land som ønsker å utplassere flyvakter, skal gi andre relevante Prüm-land skriftlig melding om dette senest tre dager før flyvning. I situasjoner med overhengende fare skal det berørte landet gi melding senest før landing. Prüm-landene skal etter anmodning tillate bevæpning av flyvakter under nærmere angitte vilkår.

Tiltak for å bekjempe illegal innvandring (kapittel 4)

Prüm-avtalen tar til orde for bedre samarbeid mellom utsendte sambandsmenn stasjonert i land som gjerne er opphav til, eller tjener som, transitt for illegal innvandring. Utveksling av opplysninger skal finne sted i henhold til nasjonal lov.

Partene i Prüm-samarbeidet skal også bistå hverandre med hjemsendelse av illegale innvandrere.

Bekjempelse av illegal innvandring er helt sentralt i Schengen-samarbeidet. De tiltak som foreslås i Prüm-avtalen går ikke lenger enn det regelverket som allerede er utviklet blant EU/Schengen-landene.

Andre former for samarbeid (kapittel 5)

Prüm-landene kan gjennomføre felles operasjoner eller sampatruljering på et annet deltakerlands territorium. Myndighetene i det landet hvor felles operasjonen skal finne sted, kan i henhold til nasjonal lovgivning bestemme om det i forbindelse med operasjonen ønsker å gi utøvende myndighet til politiet fra de andre Prüm-landene. Den tyske innenriksministeren Wolfgang Schäuble har ofte vist til Tysklands gode erfaringer under VM i fotball i 2006. Tyskland valgte da å tilstå utenlandsk politi utøvende myndighet (til å føre identitetskontroll, ta personer inn til midlertidig forvaring etc.). Utenlandsk politi var dermed i stand til å intervensere direkte overfor fotballtilhengere fra deres eget land, og dermed gi håndfast bistand til tysk politi.⁴¹

Artikkel 25 i Prüm-avtalen er noe reelt nytt i forhold til dagens EU/Schengen-regelverk. Denne bestemmelsen slår fast at i hastetilfeller ("urgent situations") skal tjenestemenn fra et annet Prüm-land, uten den berørte stats forutgående samtykke, kunne krysse grensen og ta enhver foreløpig foranstaltning som er nødvendig for å unngå overhengende fare for fysiske personer. Det er en forutsetning at disse foreløpige foranstaltningene skjer i overensstemmelse med det berørte landets egen lovgivning. Med en hastesituasjon skal man forstå en situasjon hvor det foreligger en risiko for at en farlig situasjon vil materialisere seg dersom de utenlandske politifolkene avventer at landets eget politi ankommer. Politifolkene fra nabolandene skal umiddelbart informere landets politi. Landets politi skal bekrefte at det har mottatt meldingen, og skal uten forsinkelse ta de nødvendige skritt for å avverge faren og overta ansvaret for operasjonen. Tjenestemennene som krysser grensen kan operere inntil landets eget politi har tatt de nødvendige forebyggende foranstaltninger. De utenlandske tjenestemennene skal følge de instruksjoner de mottar fra det berørte landets politi. Det er det berørte landet selv som skal ta ansvar for de tiltak som blir tatt av de utenlandske politifolkene (art. 25,5).

⁴¹ Presidency Programme on Police and Judicial Co-operation, doc 17102/06, det tyske EU-formannskapets program.



Prüm-landene forplikter seg også, innenfor rammene av nasjonal lovgivning, å yte hverandre bistand ved større begivenheter, katastrofer og alvorlige uhell.

Generelle bestemmelser (kapittel 6)

Deltakerstatene i Prüm skal garantere at de har en personvernstandard som tilsvarer det som er nedfelt i Europarådets konvensjon om personvern fra 1981, tilleggsprotokollen fra 2001 og Ministerkomiteens anbefaling om personvern innenfor politisektoren fra 1987. Et Prüm-land vil ikke få tilgang til et annet lands database før disse instrumentene er inntatt i nasjonal lov. Ministerkomiteen i Prüm-samarbeidet skal avgjøre om disse kravene er innfridd.

Personvernreglene i Prüm-avtalen tar altså utgangspunkt i en felles standard definert av Europarådet. Deretter reguleres tilgangen og bruken av data av de generelle bestemmelsene i Prüm-avtalen. Neste nivå i personvernbeskyttelse ligger i nasjonal lov. Utvidet tilgang til data eller bruk av data til andre formål, kan bare skje etter forutgående tillatelse fra "eier" av data og i henhold til dette landets nasjonale lovgivning.

Implementering og avsluttende bestemmelser (kapittel 8)

Det etableres en ministerkomité som får i oppgave å treffe de nødvendige tiltak knyttet til implementeringen og anvendelsen av Prüm-avtalen. Ministerkomiteen skal ta sine beslutninger med enstemmighet. For å bistå ministerkomiteen skal det opprettes arbeidsgrupper.

Hvert deltakerland skal betale utgiftene som følger av å delta i Prüm-samarbeidet. I spesielle tilfeller kan de deltakende statene bli enige om andre ordninger.

Det heter også at traktaten skal være åpen for tiltredelse for alle medlemmer av EU. Når EU-land tiltrer Prüm-samarbeidet, vil de bli bundet av implementeringsreglene.

5. VÅRE NORDISKE NABOLANDS VURDERING AV PRÜM-TRAKTATEN

De tre nordiske EU-landene, Finland, Sverige og Danmark, reagerte noe forskjellig på at sju andre EU-medlemmer undertegnet Prüm-traktaten om forsterket politisamarbeid.

Allerede i november 2006 ba den finske regjeringen om at Riksdagen ga sitt samtykke til å ratifisere Prüm-traktaten. Samtidig med denne anmodningen fikk Riksdagen seg forelagt forslag til lovendringer som ville være nødvendige dersom Finland skulle slutte seg til avtalen. Den 13. februar 2007 ga Riksdagens sitt samtykke, både til ratifikasjon av avtalen og sin godkjenning til de påkrevde lovendringene. Etter den finske regjeringens oppfatning var Prüm-traktaten "en av de mest betydande trenderna på senare år som påverkar den indre säkerheten i EU." Regjeringen mente at finsk tilslutning til Prüm-traktaten ikke var "något problem med tanke på suveranitetsbestämmelserna i grundlagen."⁴²

⁴² Sitert i Förvaltningsutskottets utlående 22/2006, se hjemmesiden til den finske Riksdagen.



Høsten 2006 var det regjeringsskifte i Sverige. I januar 2007 meddelte justisminister Beatrice Ask at Sverige under et EU-møte hadde ”anmält interesse att delta i Prüm-samarbeidet.” Samtidig støttet Sverige initiativet om ”att göra det till en del av EU så att det omfattar alla medlemsländer.”⁴³

Både Finland og Sverige stod derfor som medforslagstillere da det tyske EU-formannskapet formelt foreslo å integrere deler av Prüm-traktaten i EUs institusjonelle og juridiske orden.

Den danske regjeringen inntok en mer avventende holdning. I januar 2007 konkluderte den danske regjeringen med at ”fra dansk side er man generelt positiv over for en omdannelse af Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde (søjle 3) til EU-lovgivning.”⁴⁴

Justisdepartementene i alle tre landene har foretatt en grundig gjennomgang av Prüm-traktaten.⁴⁵

Fra dansk side regner man med at forslaget om å inkorporere deler av Prüm-regelverket i EU både vil få lovgivningsmessige og økonomiske konsekvenser. Videreformidling av opplysninger til utenlandske rettshåndhevende myndigheter i form av direkte online-tilgang til opplysninger i danske registre (biltilsyn) vil sannsynligvis kreve endring av dansk lov. Også kravet om treff/ikke-treff tilgang til danske DNA- og fingeravtryksregistre vil nødvendigvis kreve lovendring. Prüm-traktatens art. 25 om politibistand ved overhengende fare, vil sannsynligvis også kreve lovendring i Danmark.

Danske myndigheter sendte Prüm-traktaten på høring. Forum for rettsikkerhet fremhevet at Prüm-traktaten måtte ansees ”for særdeles vidtgående”. Den anvender så brede begreper som grenseoverskridende kriminalitet, og tilføyer ”particularly”. ”Hermed er det frit slag for at benytte traktatens regler på det der passer den efterforskende politimyndighed. Næstend enhver form for kriminalitet kan være grenseoverskridende...” Rigsadvokaten mener derimot at Prüm-traktaten kan ”forbedre mulighederne for en effektiv efterforskning og retsforfølgning...”

Politiforbundet i Danmark understreket at det generelt sett var positiv til alle demokratiske midler for å bekjempe kriminalitet. Når det gjaldt Prüm-traktaten, var det mest opptatt av at Danmark, dersom landet skulle slutte seg til Prüm-traktaten, ”accepterer air marshalls i fly i dansk luftrum og på dansk territorium, uanset om Danmark ikke selv ønsker at benytte sig af denne mulighed på dansk registrerede fly.”

Ifølge svenske myndigheter vil svensk tilslutning til Prüm-konvensjonen medføre behov for lovendring og ha økonomiske konsekvenser. Dette gjelder blant annet inkorporeringen av

⁴³ Pressemelding fra det svenske justisdepartementet den 16.1.2007.

⁴⁴ Bakgrunnsnotat fra det danske justisdepartementet til Folketinget sendt via dansk UD, 7. februar 2007, se Folketingets hjemmeside.

⁴⁵ Sverige: Bilag til E-nämndens sammanträde 13. februar 2007. Bakgrunnsdokument fra det svenske justisdepartementet til Riksdagen om forslaget om å integrere Prüm-avtalen i EUs juridiske og rettslige ramme, se Riksdagens hjemmeside. Danmark: Bakgrunnsnotat fra det danske justisdepartementet til Folketinget. Se også høringssvar vedrørende omdannelse af Prüm-traktaten. Notat oversendt fra Justisministeriet via Udenrigsministeriet til Folketinget, datert 7. februar 2007, tilgjengelig på hjemmesiden til Folketinget. Finland: Se hjemmesiden til den finske Riksdagen, hvor man også finner uttalelsene fra Lagutskottet og Förvaltningsutskottet.



artikkel 25 som tillater politiet å ta seg inn i et annet land i hastetilfeller uten det berørte landets forutgående samtykke. Ifølge svenske myndigheter innebærer denne artikkelen en ”overdraging av myndighetsutøvelse”. I henhold til den svenske grunnloven vil en slik lovendring enten kreve ¾ flertall i Riksdagen eller at Riksdagen to ganger med et valg i mellom fatter vedtak med enkelt flertall. Da Sverige inkorporerte Schengen-regelverkets bestemmelser om myndighetsutøvelse (art 40 og art 41) i nasjonal lov, benyttet man også disse bestemmelsene i Grunnloven.

Den svenske Rikspolisstyrelsen (Politidirektoratet) har foretatt en foreløpig beregning av hva det vil koste å tilpasse de svenske registrene til øvrige Prüm-landenes registre. Rikspolitistyrelsen antar at utgiftene kan beløpe seg til 15 millioner svenske kroner.⁴⁶

6. MULIGHETEN FOR NORSK TILSLUTNING TIL PRÜM-SAMARBEIDET

Norsk politi har i dag et godt nettverk for utveksling av informasjon med andre lands politi. Mesteparten av denne informasjonsutvekslingen foregår via fire kanaler; den nordiske, Schengen (SIS), Europol og Interpol. Hvilken kanal som er viktigst, varierer i tid og med sak. De siste årene er mye gjort for å modernisere samtlige fire informasjonskanaler. Prüm-avtalen tilbyr europeisk politi et ny kanal for informasjonsinnhenting, som kan forenkle politietterforskerens arbeid.

Justis- og innenriksministrene i EU-landene ble i juni 2007 enige om hvilke deler av Prüm-traktaten som skal integreres i EU. Dette gjelder bestemmelsene knyttet til det politi- og strafferettslige samarbeidet. Det vil si bestemmelsene om sammenkopling av visse politiregistre (kapittel 1-2), tiltak for bekjempelse av terrorisme (kapittel 3), andre former for politisamarbeid (kapittel 5) unntatt art. 25 om intervensjon i hastetilfeller, fellesbestemmelser om personvern (kapittel 7), organisatorisk oppsett og kostnader (kapittel 6 og 8).⁴⁷

Storbritannia og Irland skal ha vært spesielt skeptiske til å inkorporere art. 25 i Prüm-avtalen (intervensjon i hastetilfeller), og resultatet ble at EU-rettsakten ikke inneholder denne kontroversielle bestemmelsen.

Prüm-traktatens bestemmelser om flyvakter, bekjempelse av illegal innvandring og samarbeid om retur, ble ikke foreslått integrert i EU. Dette skyldes bl.a. at disse politikkområdene er en del av den såkalte 1. søyle i EUs samarbeid på justis- og innenriksfeltet (”visum, asyl og innvandring og andre politikkområder knyttet til den frie bevegelsen av personer”). På dette

⁴⁶ På britisk side har man foretatt beregninger som antyder at utgifter vil bli langt høyere. Under en høring i det britiske Overhuset om Prüm-traktaten i mai 2007, viste statssekretæren i Innenriksdepartementet til at dersom man inkluderte alle oppstartingskostnader ville det sannsynligvis koste Storbritannia 31 mill. pund (om lag 370 mill. kroner) å kople seg opp til de andre Prüm-landenes databaser. Hun understreket at dette var foreløpige beregninger. Tyskerne skal ha anslått at deres kostnader har vært betydelig lavere, rundt 900 000 euro (ca. 3,3 mill. kroner).

⁴⁷ Pressemelding etter Rådsmøte av EUs justis- og innenriksministre, Brussel 15. februar 2007. I pressemeldingen fra EUs rådssekretariat referer man til art 25 som art. 18. Bestemmelsen om intervensjon i hastetilfeller står som artikkel 25 i den opprinnelige Prüm-avtalen. I det tyske EU-formannskapetets forslag til EU-beslutning om integrasjon av Prüm-avtalen i EU står den samme bestemmelsen som art 18.



området er det Kommisjonen som har enerett til å fremme forslag. Etter konsultasjoner med Rådets juridiske tjeneste og Kommisjonen, skal det tyske formannskapet ha trukket den slutning av det ville være enklere å forholde seg bare til de bestemmelsene i Prüm-traktaten som er knyttet til 3. søyle i EU-samarbeidet om justis- og innenrikspolitikk (det politi- og strafferettslige samarbeidet). På dette området har både Kommisjonen og medlemslandene rett til å fremsette forslag. Det er også disse bestemmelsene i Prüm-avtalen som har tiltrukket seg mest interesse både på politisk og faglig hold.

Det betyr at Prüm-avtalens bestemmelser om informasjonsutveksling etter hvert vil bli erstattet av en EU-beslutning. En eventuell endring eller videreutvikling av dette regelverket på et senere tidspunkt, vil således skje via en EU-rettsakt, *ikke* ved endring av Prüm-traktaten. Prüm-avtalen vil imidlertid fortsette å eksistere, men bare de bestemmelsene som ikke er integrert i EUs rettslige orden.

To steder i Prüm-avtalen understrekes det at traktaten er åpen for tilslutning fra alle EUs medlemsland. Det står intet om at ikke-EU-land er ekskludert fra å delta i samarbeidet. I følge Financial Times skal USA ha signalisert sin interesse for å delta i samarbeidet. Den tyske innenriksministeren skal da ha vist til at avtalen bare var åpen for EU-medlemmer.⁴⁸ Den tyske innenriksministerens svar til Financial Times ble gitt på et tidspunkt da EU-formannskapet bare så vidt hadde lagt fram sitt forslag om å innta Prüm-samarbeidet i EU. Spørsmålet om å utvide deltakerkretsen, og spesielt til et ikke-EU-land, var neppe det formannskapet da helst ønsket å diskutere.

Ifølge artikler i Dagsavisen og Bergens Tidende skal man på norsk politifaglig hold være interessert i at Norge slutter seg til Prüm-samarbeidet. Leder for internasjonal og fellesoperativ avdeling ved Kripos, Petter Dyhre, understreket at fra et politifaglig synspunkt ville det være et veldig positivt tiltak dersom Norge sluttet seg til Prüm-samarbeidet. Liknende faglige vurderinger ble fremført av daværende assisterende politidirektør Odd Malme i Politidirektoratet og leder for Politiets Fellesforbund, Arne Johannessen.⁴⁹

Dersom Norge skulle være interessert i å slutte seg til Prüm-samarbeidet; på hvilken måte og på hvilke vilkår kan dette skje?

Kan Norge bli part i Prüm-traktaten? Neppe. Også i Schengen-konvensjonen het det at den var ”åpen for tilslutning fra alle EUs medlemsland”. Norge ble aldri part i Schengen-konvensjonen. Norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet ble først regulert gjennom en samarbeidsavtale mellom Norge, Island og partene i Schengen-konvensjonen.⁵⁰ Da Schengen-regelverket ble integrert i EU, inngikk Norge og Island en ny avtale med EU.

⁴⁸ Financial Times 16. januar 2007

⁴⁹ ”Vil gi EU fri tilgang til norske DNA-registre”, Dagsavisen 21. januar 2007.

⁵⁰ ”Som EU-medlemmer kan Danmark, Finland og Sverige tiltre Schengen-konvensjonen direkte, jfr konvensjonens artikkel 140. For Norge og Island har det vært nødvendig å finne et annet grunnlag for tilslutning til Schengen-samarbeidet. Fra norsk og islandsk side var det en forutsetning at deltakelse i Schengen-samarbeidet skulle skje på regulært folkerettslig grunnlag. Det ble på denne bakgrunn igangsatt forhandlinger om en samarbeidsavtale mellom Norge, Island og Schengen-landene.”, se St prp nr 42 (1996-97) s. 9.



Og dessuten: I juni 2007 ble EU-landene enige om å integrere de mest nyvinnende elementene i Prüm-traktaten i EUs rettslige orden.

Spørsmålet blir derfor i stedet: Hvordan ville EU-landene stille seg til en eventuell henvendelse fra Norge om tilslutning til Prüm-samarbeidet?

Fra et norsk ståsted er det interessant å se hvordan Prüm-landene begrunner *hvorfor* det er viktig å styrke det operative grensekryssende politisamarbeidet. Allerede i første setning i fortalen til Prüm-avtalen, understrekes det at ”i et område med fri bevegelse av personer er det viktig for medlemslandene i Den europeiske union å styrke samarbeidet for mer effektivt å bekjempe terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet og illegal innvandring.” Norge er en del av dette europeiske området for fri bevegelse av personer både via EØS- og Schengen-avtalen. Man kunne derfor anta at EU-landene vil se de store likhetene mellom dem selv og Norge, både når det gjelder regelverket om fri bevegelse, og dermed også utfordringene i forhold til den grenseoverskridende kriminaliteten. EU kunne derfor mene at det var argumenter for at Norge og de andre Schengen-landene kunne bli vurdert i en annen kategori enn f.eks. USA.

Prüm-samarbeidet innebærer at man sammenkople visse nasjonale databaser. Det er ikke snakk om å utvikle et nytt datasystem, for eksempel i regi av Kommisjonen. Hvert deltakende land må dekke egne utgifter til oppkopling til de andre registrene i nettverket. Fellesutgiftene er forventet å bli beskjedne. Tyskland har dekket utgiftene til å utvikle de ulike prototypene, det vil si standardene for sammenkopling av databasene. Teknisk sett burde tilslutning til Prüm-samarbeidet være en nokså enkel affære også for et tredjeland.

Norge har idag flere avtaler med EU på justis- og innenriksområdet. Det gjelder avtalen med Europol (2001), Eurojust (2005, EUs samarbeid mellom påtalemyndighetene), deltakelse i Dublin-systemet (2001, regelverk om hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad), gjensidig rettshjelp (2003) og tilslutning til den europeisk arrestordren (2006, forenklet system for overlevering av straffebrytere). For EU dreier dette seg om såkalte tredjelands-avtaler.

Når EU inngår denne typen tredjelandsavtaler, forholder en seg til regelverket definert i artikkel 24 og 31 i EU-traktaten (TEU). I henhold til artikkel 24 kan Rådet (EUs medlemsland) gi formannskapet mandat til å innlede forhandlinger med et tredjeland. Mandatet for forhandlinger på politi- og strafferettsområdet skal fattes med enstemmighet. Det er formannskapet som forhandler på vegne av EU, men de ber gjerne Kommisjonen om å assistere. Formannskapet vil oftest konsultere de andre medlemslandene i løpet av forhandlingsprosessen. Ved avslutningen av forhandlingene vil formannskapet legge frem en anbefaling (avtaleutkast) til Rådet. Avtaleutkastet skal vedtas med enstemmighet. Avtaleforslaget vil ikke bli bindende på et EU-land før det har avsluttet sin interne ratifikasjonsprosess, men de øvrige EU-landene kan beslutte at avtalen skal gis midlertidig anvendelse.

Den 17. januar 2007 skrev Bergens Tidende at ”dersom Norge skulle slutte seg til Prüm-traktaten, må det bli gjennom en egen avtale. Spørsmålet blir blant annet hvor mye medbestemmelse EU er villig til å gi ikke-medlemmet Norge”, skriver avisen.



Hvilken innflytelse eller ”medbestemmelse” er det sannsynlig at Norge vil få gjennom en slik avtale? Etter en gjennomgang av de eksisterende avtalene Norge har med EU på justis- og innenriksområdet, dog unntatt Schengen-avtalen, kan man med nokså stor sikkerhet si at EU ikke vil tilstå Norge noen formell innflytelse i diskusjonen eller vedtakelsen av nytt regelverk. Når EU inngår avtaler med tredjeland, tar disse avtalene utgangspunkt i eksisterende regelverk utviklet og vedtatt av EU. Det er EUs medlemsland (Rådet) som tar stilling til eventuelle forandringer av regelverket. Når endringer er foretatt, vil EU se på hvilke konsekvenser forandringene eventuelt har på Unionens ulike avtaler med tredjeland. EU verner om sin beslutningsautonomi.

En avtale mellom EU og Norge om deltakelse i Prüm-samarbeidet, behøver ikke å være særlig omfangsrik. Norges avtale med EU om tilknytning til Schengen-samarbeidet er bare på fem sider, men henviser til de detaljerte Schengen-reglene. Et operasjonelt samarbeid av dette slaget er avhengig av et felles regelverk. Det vil si at man i stor grad kan henvise til det regelverket som allerede er utformet i Prüm-avtalen/EU-beslutningen, samt de administrative og tekniske bestemmelsene (ATIA).

Når reglene for Prüm-samarbeidet er etablert, vil samarbeidet være av en meget praktisk art. Man kan tenke seg at de ansvarlige for de ulike databasene vil ha behov for å diskutere praktiske problemer. Formelt sett kan EU bestemme at også en slik diskusjon skal foregå mellom medlemslandene. Det finnes imidlertid eksempler på at EU i slike uformelle møter er villig til å åpne kretsen og inkludere alle de deltakende landene.

Norge har en avtale om deltakelse i Dublin-samarbeidet.⁵¹ Dublin-samarbeidet har regler for hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Samarbeidet er av en meget praktisk art. Kommisjonen har derfor funnet det hensiktsmessig å opprette en brukergruppe. Ekspertene fra deltakerlandene kommer sammen for å diskutere praktiske problemer knyttet til anvendelsen av regelverket. Norge blir invitert til disse møtene. Gjennom denne type diskusjoner kan norske eksperter indirekte også bidra til å legge premissene for en eventuell fremtidig endring og forbedring av regelverket. Skulle Norge inngå en avtale med EU om deltakelse i Prüm-samarbeidet, burde det være en målsetning å forsøke å formalisere muligheten til å delta bl.a. i slike mulige brukergrupper.

Leder i Politiets Fellesforbund tror det vil bli vanskelig for Norge å stå utenfor Prüm-samarbeidet, spesielt hvis Sverige, Danmark og Finland blir med. ”Det tette samarbeidet vi har med disse landene blir satt tilbake hvis vi ikke deltar”, mener leder Arne Johannessen i Politiets Fellesforbund.⁵² De nordiske rikspolitisjefene nedsatte i 2005 en visjonsgruppe som skulle se på hvordan man kunne videreutvikle det nordiske politisamarbeidet. Hittil skal det ha vært lite fremdrift i dette arbeidet. Dersom Norge av ulike grunner ikke ønsker eller ikke skulle bli ønsket velkommen som deltaker i Prüm-samarbeidet, kunne ”visjonsgruppen” kanskje vurdere om det ville være mulig å utvikle et Prüm-liknende samarbeid mellom de nordiske landene?

⁵¹ Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway, undertegnet 19. januar 2001.

⁵² ”Vil gi EU fri tilgang til norske DNA-registre”, Dagsavisen den 21. januar 2007.



De siste årene er det tatt flere initiativ som gradvis vil forsterke det operative samarbeidet mellom politiet i de ulike landene, spesielt det direkte samarbeidet mellom politiet i de europeiske landene.

Fra et norsk synspunkt er det interessant å se hvordan Prüm-landene begrunner at det er viktig å styrke det operative grensekryssende politisamarbeidet. Dette gjøres med henvisning til at i et område med fri bevegelse av personer er det viktig for medlemslandene i Den europeiske union å styrke samarbeidet for mer effektivt å bekjempe terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet og illegal innvandring. Norge er en del av dette området for fri bevegelse både gjennom EØS- og Schengen-avtalen med EU. Flere norske politiekspert har klart tilkjennegitt sin interesse for norsk tilslutning til Prüm-traktaten. Det er nå i stor grad opp til norske politikere å bestemme veien videre.



KILDER:

- The Prüm Convention
Traktaten mellom Belgia, Tyskland, Spania, Frankrike, Luxembourg, Nederland, Østerrike om forsterkning av grensekryssende samarbeid, spesielt for å bekjempe terrorisme, grensekryssende kriminalitet og illegal innvandring.
Underskrevet i Prüm, Tyskland den 27. mai 2005.
- St. meld. nr. 18 (1999-2000) Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.
- St. prp. nr. 98 (2000-2001): Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.
- Avtale mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid, utferdiget i Åbo september 2002. Trådte i kraft 1. januar 2003.
- Ellen Ahnfelt og Johan From: European Policing, Arbeidsnotat fra BI, september 1993.
- NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.
- Bakgrunnsnotat fra det danske Justisdepartementet om Prüm-traktaten, tilgjengelig på Folketingets hjemmeside.
- Bakgrunnsnotat fra det svenske Justisdepartementet om Prüm-traktaten, tilgjengelig på Riksdagens hjemmeside.
- Bakgrunnsnotat fra det finske Justisdepartementet om Prüm-traktaten, tilgjengelig på den finske Riksdagens hjemmeside.
- Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of the Netherlands and the Grand Duchy of Luxemburg concerning cross-border police intervention, undertegnet den 8. juni 2004, tilgjengelig på hjemmesiden til BeNeLux-sekretariatet.
- NOU 2003:21. Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.



ISBN 978-82-8196-005-3

ISSN 1890-2537