

# Innst. S. nr. 32

(2001-2002)

## Innstilling fra utenrikskomiteen 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

St.prp. nr. 98 (2000-2001)

Til Stortinget

### SAMMENDRAG

Regjeringen Bondevik redegjorde i Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) og i St.meld. nr. 18 (1999-2000) nærmere for Europol-samarbeidet og ønskeligheten av å innlede forhandlinger om en avtale mellom Norge og Europol. Justiskomiteen sluttet seg i Innst. O. nr. 3 (1999-2000) og i Innst. S. nr. 177 (1999-2000) til dette. I St.meld. nr. 12 (2000-2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre har Regjeringen beskrevet nærmere utviklingen i EUs justis- og politisamarbeid. Regjeringen ønsker at Norge skal ha et tettest mulig samarbeid med EU og EU-landene på disse feltene. Regjeringen anser det derfor som sterkt ønskelig at Norge nå inngår et nært samarbeid med Europol om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

Organisert internasjonal kriminalitet preger kriminalitetsbildet i hele Europa i stigende grad. Årsakene til denne utviklingen er mange. Når muligheten for fri bevegelse for personer, varer, tjenester og kapital åpnes, blir også kriminaliteten mer internasjonal. Økonomiske forskjeller mellom land kan bidra til å styrke den kriminelle motivasjonen. Lettere kryssing av landegrensene gir i enkelte sammenhenger økte muligheter for å kunne utøve kriminell virksomhet uten høy risiko for oppklaring. I store deler av verden er mennesker på flukt fra krig og fattigdom. De utgjør et lett bytte for aktører som driver med menneskesmugling og handel med mennesker.

Målet for det internasjonale politi- og rettssamarbeidet er å forebygge og forfølge kriminalitet og andre alvorlige forstyrrelser av offentlig orden og sikkerhet som opptrer på tvers av landegrensene. Siden 1970-tallet har det vært omfattende vekst i det internasjonale samarbeidet på dette området, både når det gjelder form og omfang. Mange nye internasjonale initiativer er blitt fremmet for å styrke samarbeidet. Dette har

sammenheng med de nye politiske forholdene i Europa, grensedbygging og veksten i organisert kriminalitet. Samarbeidet har fått økende politisk og utenrikspolitisk betydning parallelt med at de enkelte land legger stadig større vekt på å samarbeide for å beskytte borgerne mot kriminalitet.

Samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse omfatter i utgangspunktet alle ledd i straffesakskjeden: Forebygging, etterforskning, domstolsbehandling og fullbyrding. Tiltak for å forenkle og lette informasjonsutvekslingen mellom ulike lands politimyndigheter, direkte eller gjennom organisasjoner som Interpol eller Europol, står imidlertid sentralt i politisamarbeidet. Utviklingen peker i retning av at det også satses mer på grenseoverskridende og operativt politisamarbeid, som overvåking av leveranser av narkotika (kontrollerte leveranser), felles operative tiltak, felles kontrollaksjoner og bilaterale samarbeidsprosjekter.

Det er vanlig å avgrense politisamarbeidet fra det rettslige samarbeid. Rettslig samarbeid vil si gjensidig bistand ved den rettslige forfølgningen av lovbrudd, som innebærer at statenes judisielle myndigheter involveres. Eksempler på rettslig samarbeid på straffereettens område er utlevering av lovbrutere, annen gjensidig hjelp som bistand til forkynning, bevissikring gjennom ransaking, beslag samt fullbyrding av dommer. I økende grad foregår utviklingen av internasjonalt politisamarbeid og av rettslig samarbeid i de samme fora.

Det intensiverte politi- og rettssamarbeidet innenfor EU henger sammen med at utviklingen det siste tiåret har gått i retning av at kriminaliteten blir stadig mer grenseoverskridende og mer organisert. Åpne landegrensener og utvidet samarbeid bidrar til å lette gjennomføringen av kriminelle handlinger. Dette har skapt store utfordringer for justissamarbeidet i EU.

Med Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft 1. mai 1999, fikk justissamarbeidet ny struktur. Deler av samarbeidet ble overnasjonalt. Politi- og strafferettslig samarbeid er fortsatt mellomstatlig, men det innføres nye virkemidler i form av detaljerte bestemmelser om samarbeid mellom politiet, toll- og påtalemyndighet, domstolene i de enkelte land, og målrettet arbeid for mer ensartet regelverk.

Amsterdam-traktaten fastsetter i artikkel 30 at politisamarbeidet innenfor EU skal omfatte følgende:

- operativt samarbeid mellom kompetente myndigheter, herunder politi- og tollmyndigheter for å forebygge, avsløre og etterforske kriminelle handlinger,
- innsamling, oppbevaring, behandling, analyse og utveksling av opplysninger og informasjon, også når det gjelder mistenkelige finansielle transaksjoner, særlig gjennom Europol. Det skal samtidig tas hensyn til aktuelle personvernregler,
- samarbeid og felles tiltak når det gjelder utdanning, utveksling og utstasjonering av politisambandsmenn, bruk av utstyr og kriminaltekniske undersøkelser,
- felles vurdering av ulike etterforskningsmetoder for avsløring av organisert kriminalitet.

Etter at Amsterdam-traktaten trådte i kraft, er Schengen-samarbeidet blitt en integrert del av samarbeidet innenfor EU. Avtalen mellom Norge, Island og EU om de institusjonelle ordninger for deltakelse i Schengen-samarbeidet regulerer Norges deltakelse i utviklingen av samarbeidet der dette bygger videre på Schengen-regelverket. I de tilfeller hvor en videre utvikling av politisamarbeidet i EU blir definert som en videreføring utenfor området av Schengen-samarbeidet gir Schengen-avtalen ikke grunnlag for at Norge kan delta.

Europol-konvensjonen ble vedtatt 18. juli 1995, og trådte i kraft 1. oktober 1998. Samarbeidet innenfor Europol ble fullt operativt fra 1. juni 1999. Formålet med Europol er å bidra til å effektivisere medlemslandenes bekjempelse av alvorlig internasjonal kriminalitet og styrke samarbeidet mellom kompetente myndigheter. Europol har mandat til å støtte medlemslandenes bekjempelse av nærmere oppregnede kriminalitetsformer. Særlig viktig er utveksling av informasjon mellom medlemslandene, hvor Europol kan benyttes som mellomledd og til analyse av informasjonen. For å lette informasjonsutvekslingen skal EU-landene utplassere sambandsmenn i Europol, og Europol kan også utstasjonere sambandsmenn i medlemslandene. Dessuten foretar Europol operasjonelle analyser som kan bidra ved medlemslandenes egne etterforskninger. Europol utarbeider også rapporter og analyser, og stiller ekspertise og teknisk bistand til rådighet for etterforskning. I proposisjonens kapittel 2 redegjøres det nærmere for Europol, bl.a. dens oppgaver, rolle, organisasjon, informasjonssystem og analysekapasitet.

Bare EU-land kan bli part i Europol-konvensjonen og dermed medlemmer av Europol. Konvensjonen åpner likevel for at tredjeland og internasjonale organi-

sasjoner kan inngå forskjellige former for samarbeid med Europol. EUs råd vedtok 27. mars 2000 å gi Europol myndighet til å forhandle frem avtaler med en rekke stater og organisasjoner, heriblant Norge.

Avtalen som er fremforhandlet mellom Norge og Europol, har som formål å styrke politisamarbeidet mellom Norge og EUs medlemsland, hvor Europol er EU-landenes bindeledd. Avtalen oppretter et samarbeid på en rekke oppregnede kriminalitetsområder. Dersom Europols eget mandat utvides ytterligere, vil Norge på selvstendig grunnlag kunne vurdere om samarbeidet med oss skal utvides tilsvarende.

Samarbeidet mellom Norge og Europol vil være mer avgrenset enn mellom EUs medlemsland. Det skal særlig skje gjennom utveksling av informasjon på nøye regulerte betingelser. Imidlertid kan samarbeidet inkludere alle oppgaver Europol er tillagt gjennom Europol-konvensjonen. Norge og Europol har gjensidig rett til å utplassere sambandsmenn hos motparten.

Uttekslingen av informasjon skal i utgangspunktet skje mellom Europol og Kriminalpolitisen (Kripos), som i avtalen er utpekt som nasjonalt kontaktpunkt. Europol kan bare oversende informasjon som er innsamlet i samsvar med Europol-konvensjonen og underliggende regelverk. Norge kan på sin side bare formidle informasjon som er innsamlet i samsvar med norsk lovgivning. Avtalen har viktige datasikkerhets- og personvernbestemmelser. Enkeltindividene har rett til innsyn i personopplysninger som er overført i samsvar med avtalen, eller til å få informasjonen etterprøvd i samsvar med Europol-konvensjonen (som henviser til nasjonal lovgivning i medlemslandene) eller norsk lovgivning. Kapittel 3 i proposisjonen omhandler nærmere hovedspørsmål i forhandlingene som informasjonsutveksling, personvern og datasikkerhet og institusjonelle løsninger.

Eventuelle tvister skal søkes løst gjennom voldgift. Avtalen kan sies opp av partene uten vilkår.

Avtalen består av 20 artikler samt tre vedlegg. Ved undertegningen av avtalen ble det i tillegg inngått en brevveksling og undertegnet en protokoll mellom Norges regjering og Europol. Disse inngår som vedlegg til proposisjonen. Kapittel 4 i proposisjonen gir en gjennomgang av avtalens enkelte bestemmelser og innholdet i brevvekslingen.

Avtalen antas å være av slik særlig viktighet at Stortingets samtykke til inngåelse er nødvendig i medhold av Grunnlovens § 26, 2. ledd.

Gjennomføring av den norske samarbeidsavtalen med Europol vil innebære at det stasjoneres en norsk politisambandsmann ved Europols hovedkvarter i Haag. På lengre sikt er det mulig at Europol vil ønske å benytte adgangen til å stasjonere en sambandsmann ved Kripos. Det må opprettes en direkte linje for informasjonsutveksling mellom Kripos og Europol. For å ivareta det praktiske samarbeidet med Europol ved Kripos vil det være behov for 1-2 årsverk.

Avtalen vil åpne for og forplikte til norsk deltakelse i ekspertmøter og møter på høyere nivå. Europols mandat dekker i praksis alle former for alvorlig internasjonal kriminalitet, slik at det vil være et vesentlig antall

ekspertgrupper i aktivitet, med jevnlig møter. En økning på 50 møter pr. år er ikke urealistisk.

De årlige kostnadene vil beløpe seg til ca. 3,1 mill. kroner. I tillegg kommer investeringskostnader på ca. 400 000 kroner.

Utgiftene vil dekkes innenfor de berørte departementers eksisterende budsjettammer.

Gjennomføring av avtalen vil ikke medføre behov for lov- eller forskriftsendringer.

Regjeringen anser at avtalen som er fremforhandlet skaper et godt grunnlag for samarbeid mellom Norge og Europol for å forebygge og bekjempe alvorlige former for internasjonal kriminalitet. Avtalen åpner for at Norge og Europol kan samarbeide på alle felt Europol er tillagt oppgaver gjennom Europol-konvensjonen. Regjeringen legger også vekt på at avtalen åpner for at samarbeidet kan utvides til å omfatte nye kriminalitetsområder, dersom Norge samtykker i dette.

Regjeringen ser det som viktig at Norge og Europol kan utveksle informasjon, og at avtalen åpner for utveksling av sambandsmenn. Informasjonsstrømmen vil på denne måten bli målrettet og helhetlig.

Regjeringen legger stor vekt på at avtalen sikrer et høyt nivå for personvernet. Enkeltindividene sikres rett til innsyn i data som er overført i samsvar med avtalen, eller til å få informasjonen sjekket. Feilaktig informasjon kan kreves rettet eller slettet.

Regjeringen anser at avtalen vil være et viktig bidrag til bekjempelsen av internasjonal kriminalitet i Norge. Den samlede forhandlingsløsning gir Norge viktige politifaglige og politiske kanaler til EUs politisamarbeid.

### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Brit Andreassen, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallersnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise og fra Senterpartiet, Åslaug Haga, viser til Innst. O. nr. 3 (1999-2000) og Innst. S. nr. 177 (1999-2000), jf. henholdsvis Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) og St.meld. nr. 18 (1999-2000).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser videre til at justiskomiteen her sluttet seg til Regjeringen Bondeviks redegjørelse for Europol-samarbeidet og om ønskeligheten av å innlede forhandlinger om en avtale mellom Norge og Europol. Flertallet viser også til Regjeringen Stoltenbergs nærmere beskrivelse av utviklingen i EUs justis- og politisamarbeid i St.meld. nr. 12 (2000-2001) Om Norge og Europa ved

inngangen til et nytt århundre, og utenrikskomiteens merknader i Innst. S. nr. 239 (2000-2001).

Flertallet er tilfreds med at det nå er fremforhandlet en slik samarbeidsavtale mellom Norge og Europol. Flertallet vil peke på at utviklingen det siste tiåret har gått i retning av at kriminaliteten blir stadig mer grenseoverskridende og mer organisert, og at den derfor må møtes med samarbeid over landegrensene.

Flertallet viser til at formålet med Europol er å bidra til å effektivisere medlemslandenes bekjempelse av alvorlig internasjonal kriminalitet og styrke samarbeidet mellom kompetente myndigheter. Flertallet er av den oppfatning at avtalen som er fremforhandlet mellom Norge og Europol vil styrke samarbeidet på politiområdet mellom Norge og EUs medlemsland, og dermed være et viktig virkemiddel i bekjempelse av kriminalitet i Norge og i Europa.

Flertallet viser til at de nordiske EU-landene legger økt vekt på samarbeidet gjennom Europol, også på områder som tradisjonelt er meget viktige innenfor det nordiske politisamarbeidet. Flertallet vil derfor understreke at Norges samarbeid med Europol vil være et samarbeid med våre nordiske naboland.

Flertallet viser til at terrorangrepene mot New York og Washington D.C. den 11. september d.å. tydeliggjør behovet for internasjonalt politisamarbeid og informasjonsutveksling. Flertallet vil i den sammenheng påpeke at Europols mandat også omfatter bekjempelse av terrorisme. Flertallet vil også vise til at Det europeiske råd på sitt ekstraordinære møte den 21. september 2001 vedtok en omfattende handlingsplan for bekjempelse av terrorisme, jf. DOC/01/13 fra Det europeiske råd.

Flertallet viser til at politisamarbeidet i Europol er av dynamisk karakter, og at samarbeidet må forventes å gjennomgå endringer i takt med kriminalitetsutviklingen, og på grunnlag av de politiske prosesser i EU. Flertallet anser det derfor som viktig at Norges samarbeid med Europol gis mulighet til å utvikles parallelt med den dynamiske utviklingen av Europol.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti gikk imot inngåelsen av Schengen-avtalen blant annet utfra en bekymring for at Schengen-avtalen ville måtte medføre en økt intern politikontroll i avtaleområdet på bekostning av hensynet til personvern. Sosialistisk Venstreparti fryktet også for høyere barrierer i forhold til mottak av flyktninger. Disse medlemmer viser til at Schengen-avtalen ble inngått, og at dette har medført nedbygging av nasjonal grensekontroll innen avtaleområdet. Disse medlemmer merker seg at Regjeringen erkjenner at bortfallet av grensekontroll i Schengen-området kan medføre økt kriminalitet. Disse medlemmer ser et økt politisamarbeid og økt politiaktivitet på tvers av landegrensene som en nødvendig konsekvens av at grensekontrollen er blitt avvirket. Disse medlemmer mener at det er viktig at avvikling av grensekontroller ikke skal medføre et

svekket vern mot kriminalitet og vil derfor støtte at avtalen med Europol blir inngått.

Disse medlemmer viser til avtalens mellomstatlige karakter, og at avtalen kan sies opp på tre måneders varsel, og understreker at Norges forhold til Europol løpende må vurderes i takt med videreutvikling som vil skje innen Europol. Videre legger disse medlemmer vekt på at avtalen med Europol i første rekke innebærer et praktisk politisamarbeid, og i liten grad innebærer felles regelutvikling.

Disse medlemmer mener imidlertid at det er grunn til bekymring for at den inngåtte avtalen mellom Norge og Europol skal medføre svekket personvern, og at den politiske kontrollen med politiets opptreden skal bli svekket gjennom dette samarbeidet. Disse medlemmer viser til det store behov for å sikre personvern og rettsikkerhet knyttet til registreringssystemer som vil bli bygget opp ifølge avtalen.

Disse medlemmer forutsetter at Datatilsynet gis reell mulighet til å kontrollere og bruke de sanksjonsmuligheter som går fram av avtalen. Men disse medlemmene mener dessuten at det ikke er tilstrekkelig at Datatilsynet fører kontroll med utvekslingen av informasjon som vil foregå innen rammene av Europol-samarbeidet, og vil komme tilbake til hvordan Stortingets EOS-utvalg kan få ansvar for oppfølging av kontrollen av personvern hensyn.

Disse medlemmer viser til at terrorangrepene i USA 11. september 2001 tilsier at det er et økt behov for arbeide mot økonomisk kriminalitet, og for økt transparenss i forhold til internasjonale finanstransaksjoner. Disse medlemmer mener at det er et stort behov for å inkludere spørsmål som angår internasjonale bank- og finanshemmeligheter og pengetransaksjoner i denne avtalen. For å bekjempe økonomisk kriminalitet og hindre pengestøtte til kriminelle formål, bør avtalen forutsette at avtalepartnerne praktiserer full offentlighet over deponerte beløp og pengetransaksjoner.

Disse medlemmer ber Regjeringen ta disse momentene opp med EU ved første anledning i henhold til artikkel 19 om endring av avtalen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet merker seg at Regjeringen i St.prp. nr. 98 (2000-2001) nå klarere enn tidligere innrømmer at fri bevegelse av personer bidrar til å lette gjennomføringen av kriminelle handlinger, uten høy risiko for oppklaring. Dette er kjernen i den kritikk som Senterpartiet tidligere har reist mot nedbygging av grensekontrollen i EU, og som flertallet i komiteen tidligere har bagatellisert.

Det systemet som bygges opp innen EU for å erstatte grensekontrollen, gjennom Schengen og Europol, har, som Senterpartiet tidligere har påpekt, store betenkeligheter ved seg når det gjelder å ivareta personvernens hensyn. Gjennom avtalen mellom Norge og Europol sprennes grensene for personvern.

Dette medlem har merket seg at avtalen med Europol er blitt en mellomstatlig avtale. Men samtidig er avtalen av dynamisk karakter, hvor samarbeidet må forventes å gjennomgå endringer i takt med de politiske prosesser i EU. Deler av justissamarbeidet i EU er blitt overnasjonalt. Denne utviklingen peker i retning av overnasjonalitet også innenfor denne delen av justissektoren som Europol omfatter. Det er grunn til å stille spørsmålstegn ved i hvor stor grad Norge reelt sett har noen mulighet til på selvstendig grunnlag å skulle kunne vurdere om samarbeidet skal utvides ytterligere.

Dette medlem viser til at Europol er begrenset til et fåtall land. For at kampen mot internasjonal terrorisme skal bli effektiv, er ikke regionale samarbeidsmekanismer tilstrekkelig. Dette medlem mener derfor at Interpol må styrkes og videreutvikles som et alternativ til Europol.

Dette medlem viser til betydningen av at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 av 28. september 2001 blir gjennomført i alle land og at FNs arbeid med å hindre finansiering av terrorisme videreføres.

Dette medlem vil på denne bakgrunn gå mot inngåelse av avtale mellom Kongeriket Norge og EURO-POL.

#### UTTALELSE FRA JUSTISKOMITEEN

Utkast til innstilling har vært forelagt justiskomiteen, som uttaler:

"Justiskomiteen viser til de ulike fraksjoners merknader i utenrikskomiteens utkast til innstilling, og har ikke ytterligere merknader til saken."

#### KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 28. november 2001

**Thorbjørn Jagland**  
leder

**Gunhild Øyangen**  
ordfører

**Åslaug Haga**  
sekretær