



Justitsministeriet Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2007-3000/21-0059
Dok.: ARR40816

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) (KOM(2006)817)

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) (KOM(2006)817). Formålet med forslaget er – ifølge Kommissionen – at erstatte den nuværende Europol-konvention (samt de tre dertil hørende protokoller) med en rådsafgørelse, som dels indeholder alle de ændringer, der indgår i de endnu ikke ikrafttrådte protokoller, dels indfører yderligere forbedringer med henblik på at gøre Europol i stand til at klare de nye udfordringer, som Europol står over for. Forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Sagen forventes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser i form af en ændring af Europol-loven. Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man – i lyset af, at den igangsatte høring endnu ikke er afsluttet – ikke lagt sig fast på en endelig holdning til sagen, men på det foreliggende grundlag ser man dog generelt positivt på forslaget til rådsafgørelse.

1. Baggrund

Kommissionen har den 5. januar 2007 fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) (KOM(2006)817).

Formålet med forslaget er – ifølge Kommissionen – at erstatte den nuværende Europol-konvention (samt de tre dertil hørende protokoller) med en rådsafgørelse, som dels indeholder alle de ændringer, der indgår i de endnu ikke ikrafttrådte protokoller, dels indfører yderligere forbedringer med henblik på at gøre Europol i stand til at klare de nye udfordringer, som Europol står over for. Det

drejer sig bl.a. om ændringer med hensyn til Europols organisering, finansiering og personaleforhold, mandat og opgaver, databehandling samt databeskyttelse og styrkelse af Europa-Parlamentets rolle.

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om den Europæiske Union (TEU), særligt artikel 30, stk. 1, litra b), hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Endvidere henvises der til artikel 30, stk. 2, der fastslår, at Rådet skal fremme samarbejdet via Europol, herunder især ved hjælp af en række nærmere opregnede tiltag, der bl.a. fremhæver at sætte Europol i stand til at lette og støtte forberedelsen og fremme samordningen og gennemførelsen af særlige efterforskningsaktioner mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder. Endelig henvises der til artikel 34, stk. 2, litra c), hvorefter Rådet med henblik på opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed kan vedtage (andre) afgørelser i ethvert andet øjemed, uden at det dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

2. Indhold

Forslaget til rådsafgørelse indebærer i vid udstrækning en videreførelse af Europol-konventionen og tillægsprotokollerne. Med forslaget lægges der dog som tidligere nævnt også op til en række ændringer vedrørende bl.a. Europols organisering, finansiering og personaleforhold, mandat og opgaver, databehandling samt databeskyttelse og styrkelse af Europa-Parlamentets rolle.

Idet der i øvrigt henvises til det fremlagte forslag, fremhæves i det følgende de væsentligste ændringer, som foreslås efter forslaget til rådsafgørelse.

Oprettelse og opgaver (forslagets kapitel 1)

For så vidt angår de foreslåede regler om oprettelse af Europol og dennes opgaver (forslagets kapitel 1), skal der navnlig fremhæves følgende:

1. Forslaget til rådsafgørelse indebærer en udvidelse Europols mandat, idet der efter forslaget ikke længere stilles krav om, at kriminaliteten skal være knyttet til organiseret kriminalitet.

Efter forslaget omfatter Europols kompetence grov kriminalitet, hvor to eller flere medlemsstater er involveret, navnlig organiseret kriminalitet og terrorisme. De forskellige typer kriminalitet – og de hermed forbundne strafbare handlinger – der falder under Europols mandat, er opregnet i en liste,

der er fastsat i et bilag til forslaget. Listen er identisk med den liste, der bl.a. benyttes i tilknytning til rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre ("positivlisten"). Listen svarer ikke helt til den liste over forbrydelser, som Europol kan beskæftige sig med efter det nugældende bilag til Europol-konventionen.

Europolis prioriteter skal som hidtil fastlægges af Rådet, dog således at Rådet fremover træffer beslutning med kvalificeret flertal (mod i dag ved enstemmighed). Som noget nyt skal der ske høring af Europa-Parlamentet.

2. Efter forslaget består Europolis opgaver – ligesom i dag – fortrinsvis i at analysere og koordinere udvekslingen af oplysninger mellem medlemslandene. Efter forslaget får Europol – som noget nyt – adgang til at modtage og behandle oplysninger fra private organer, ligesom Europolis opgaver udvides til bl.a. også at dække samordning, tilrettelæggelse og udførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemsstaternes kompetente myndigheder eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold, eventuelt i samarbejde med organer i EU eller tredjelande. Europolis opgaver omfatter – ligeledes som noget nyt – fremskaffelse af efterretninger og analytisk støtte til en medlemsstat i forbindelse med en større international begivenhed, der kræver foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden.

De nævnte opgaver omfatter koordinering af politimæssig efterforskning af kriminelle aktiviteter udført ved hjælp af internettet, herunder terrorrelaterede handlinger og distribution af børneporno-grafi og andet ulovligt materiale, samt overvågning af internettet for at bidrage til at identificere sådanne kriminelle handlinger og de personer, der har begået dem.

Alle Europolis aktiviteter skal foretages i samarbejde og i forståelse med myndighederne i den eller de medlemsstater, hvis område er berørt. Anvendelse af tvangsindgreb hører udelukkende ind under de kompetente nationale myndigheder.

3. I de tilfælde, hvor der oprettes et fælles efterforskningshold for at behandle sager om forfalskning af euroen, kan der udpeges en ansat i Europol til at stå for efterforskningen, under lederen af efterforskningsholdets direkte ansvar. Hvis der er meningsforskelle mellem den ansatte i Europol og holdlederen, er sidstnævntes mening udslagsgivende.

I øvrigt svarer de foreslåede regler om fælles efterforskningshold stort set til, hvad der i dag følger af den 2. tillægsprotokol til Europol-konventionen.

Informationsbehandlingssystemer (forslagets kapitel 2)

For så vidt angår de foreslåede regler om Europols informationsbehandlingssystemer (forslagets kapitel 2), skal der navnlig fremhæves følgende:

Europol fører i dag edb-baserede foranstaltninger, der omfatter et informationssystem samt arbejdsdatabaser (analysedatabaser) og i tilknytning hertil et indekssystem.

Efter forslaget til rådsafgørelse vil Europol fortsat have adgang til at føre et informationssystem samt oprette analyseregistre (tidligere benævnt analysedatabaser) og i tilknytning hertil føre en indeksfunktion. Europol kan som hidtil behandle oplysninger med henblik på at fastslå, om oplysningerne er relevante for organisationens opgaver og kan indgå i et af informationssystemerne.

Som noget nyt lægges der efter forslaget op til, at Europol kan oprette andre databehandlingssystemer end Europols informationssystem og analyseregistre. Betingelserne for oprettelsen og anvendelsen fastlægges af Rådet med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet. I overensstemmelse med de fastlagte betingelser træffer Europols Styrelsesråd efter forslag fra direktøren – og med forudgående høring af Den Fælles Kontrolinstans – beslutning om oprettelse af databehandlingssystemet.

De foreslåede (materielle) regler vedrørende Europols informationssystem, analyseregistre og det hertil knyttede indekssystem svarer grundlæggende til, hvad der gælder i dag. På visse punkter er der dog lagt op til nyskabelser, herunder bl.a. ved at indføre regler om, at Rådet/Europols Styrelsesråd træffer beslutninger ved kvalificeret flertal. Det gælder bl.a. i relation til gennemførelsesbestemmelser for analyseregistre og nærmere regler for tredjeparters eksperterers deltagelse i en analysegruppes aktiviteter og indretningen af indeksfunktionen.

Fælles bestemmelser om behandling af oplysninger (forslagets kapitel 3)

De foreslåede fælles regler om behandling af oplysninger (forslagets kapitel 3) svarer grundlæggende til, hvad der gælder i dag.

Forbindelser med partnere (forslagets kapitel 4)

For så vidt angår de foreslåede regler om forbindelser med partnere (forslagets kapitel 4) kan det nævnes, at forslaget – med udgangspunkt i de eksisterende regler på området – indeholder en detaljeret regulering af Europols muligheder for at oprette forbindelser med henholdsvis andre organer og agenturer med tilknytning EU samt med eksterne instanser. Hvad angår de sidstnævnte forbindelser er der efter forslaget grundlæggende lagt op til, at videregivelse af personoplysninger skal ske efter samme regler som i dag. Som noget nyt lægges der dog op til, at Europol alene kan videregive lagrede personoplysninger, hvis der er indgået en international aftale mellem EU og de på-

gældende tredjelande, internationale organisationer eller eksterne instanser, der giver mulighed for at videregive sådanne oplysninger på grundlag af en vurdering af, om den pågældende instans sikrer en tilstrækkelig høj databeskyttelse.

Der henvises nærmere til forslagets artikel 22-25. Efter sidstnævnte artikel vil Rådet med kvalificeret flertal (hvor der i dag kræves enstemmighed) – efter høring af Europa-Parlamentet – skulle fastlægge gennemførelsesbestemmelserne vedrørende forbindelserne med eksterne instanser. For så vidt angår forbindelserne med andre EU-organer fastlægges gennemførelsesbestemmelserne af Styrelsesrådet (og ikke længere Rådet) efter forudgående høring af Den Fælles Kontrolinstans.

Databeskyttelse og datasikkerhed (forslagets kapitel 5)

For så vidt angår de foreslåede regler om databeskyttelse og datasikkerhed (forslagets kapitel 5), skal der navnlig fremhæves følgende:

Med forslaget til rådsafgørelse er der lagt op til, at Europols behandling af personoplysninger – uden at dette berører specifikke bestemmelser i rådsafgørelsen – skal ske under overholdelse af principperne i den endnu ikke vedtagne EU-rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger, der behandles i forbindelse med det politimæssige og retslige samarbejde i straffesager.

Ligeledes som noget nyt indsættes der en række bestemmelser om en databeskyttelsesansvarlig i Europol. Den udpegede databeskyttelsesansvarlige i Europol skal fungere direkte under Styrelsesrådets ledelse og skal på uafhængig vis bl.a. sikre, at bestemmelserne om behandling af personoplysninger overholdes, jf. i øvrigt nærmere forslagets artikel 27.

De foreslåede regler om databeskyttelse og datasikkerhed svarer i øvrigt i det væsentlige til de eksisterende regler.

Organisation (forslagets kapitel 6)

1. Efter forslaget har Europol to organer: Styrelsesrådet og direktøren. De hidtidige organer – Finansinspektøren og budgetudvalget – er ikke medtaget som følge af de foreslåede ændringer vedrørende Europols budget, jf. nedenfor.

Europols Styrelsesråds opgaver er i forslaget beskrevet mindre udførligt og i mere overordnede vendinger (end i Europol-konventionen), men Styrelsesrådets opgaver er overordnet set de samme som i dag, herunder bl.a. med hensyn til tilsyn med direktørens embedsførelse, vedtagelse af finansforordningen og udnævnelse af en regnskabsfører, ligesom Styrelsesrådet er ansvarlig for de opga-

ver, Rådet måtte pålægge det, samt for vedtagelse af et årligt forslag til budgetoverslag og et arbejdsprogram mv.

2. Forslaget til rådsafgørelse fastsætter, at Rådet og Styrelsesrådet – i modsætning til efter Europolkonventionen, hvorefter der kræves enstemmighed – kan træffe en række beslutninger vedrørende Europol med kvalificeret flertal.

Dette gælder generelt i forhold til beslutninger, som træffes af Styrelsesrådet, og hvor der fremover alene kræves et flertal på to tredjedele af medlemmer. Kommissionen deltager som hidtil i Styrelsesrådets møder, men har modsat i dag adgang til at stemme ved møderne. Kommissionen har – modsat de nationale delegationer, der kun har én stemme – i almindelighed tre stemmer, bortset fra vedtagelsen af budgettet og arbejdsprogrammet, hvor Kommissionen har seks stemmer.

For så vidt angår beslutninger, som henhører under Rådet, foreslås det, at der skal træffes beslutning med kvalificeret flertal, når det drejer sig om følgende:

- a) fastlæggelse af Europolis prioriteter vedrørende bekæmpelse og forebyggelse af de former for kriminalitet, der falder ind under Europolis kompetenceområde (artikel 4),
- b) Betingelserne for oprettelse og anvendelse af andre databehandlingssystemer (artikel 10),
- c) gennemførelsesbestemmelser for analyseregistre (artikel 14),
- d) lister over eksterne instanser, som Europol kan oprette samarbejdsrelationer med (artikel 23),
- e) gennemførelsesbestemmelser for forbindelserne mellem Europol og eksterne instanser (artikel 25),
- f) godkendelse af forretningsordenen for den Fælles Kontrolinstans (artikel 33),
- g) udnævnelse og afskedigelse af direktøren for Europol og vedtagelse af regler for udvælgelse af kandidater (artikel 37),
- h) vedtagelse af regler for klassificering af oplysninger (artikel 39), og
- i) budget (artikel 41).

3. I dag er der fastsat særlige regler for Europolis ansættelsesmæssige forhold.

Disse regler vil ikke blive opretholdt efter forslaget, som i stedet lægger op til, at vedtægten for tjenstemænd i EU, ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne og de bestemmelser, som EU's institutioner i fællesskab har vedtaget med henblik på anvendelse af den nævnte vedtægt og disse ansættelsesvilkår, fremover skal gælde for Europolis direktør, vicedirektører og personale i Europol, der ansættes efter rådsafgørelsens ikrafttrædelse. Der henvises nærmere til forslagets artikel 38.

Særlige regler om privilegier og immunitet – som er forskellige fra de regler, som gælder i dag – er fastlagt i forslaget artikel 50 og bilag 2, hvortil der henvises.

4. Der skal i øvrigt nævnes, at der med forslaget til rådsafgørelse er lagt op til at styrke Europa-Parlamentets rolle på en række områder. Europa-Parlamentet skal høres vedrørende stort set alle afgørelser, der træffes af Rådet i henhold til rådsafgørelsen, og det får – som nævnt nedenfor – en afgørende rolle i forbindelse med vedtagelse af Europols budget.

Tavshedspligt (forslagets kapitel 7)

De foreslåede fælles regler om tavshedspligt (forslagets kapitel 7) svarer grundlæggende til, hvad der gælder i dag.

Budgetbestemmelser – overvågning og evaluering (forslagets kapitel 8)

Europol har hidtil været finansieret via bidrag fra medlemsstaterne (og gennem andre lejlighedsvis indtægter).

Forslaget til rådsafgørelse indebærer, at Europols indtægter fra og med 1. januar 2010 består af et tilskud fra EU opført på unionens almindelige budget. Som følge af EU-finansieringen ændres proceduren for vedtagelse af Europols budget grundlæggende, idet dette bl.a. skal forelægges for Kommissionen og godkendes af Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab i forbindelse med godkendelse af Den Europæiske Unions almindelige budget. Endvidere ændres revisionen af Europols budgetter i overensstemmelse med de regler, der gælder for revision af Den Europæiske Unions almindelige budget. Der henvises nærmere til forslaget artikel 41 og 42.

Der fastsættes endvidere nye regler om finansiel bestemmelse og overvågning og evaluering, jf. forslaget artikel 43 og 44.

Andre bestemmelser (forslagets kapitel 9-10)

Forslaget til rådsafgørelse indeholder (i kapitel 9-11) en række nye bestemmelser.

Det drejer sig bl.a. om regler om aktindsigt i Europols dokumenter, sprog, underretning af Europa-Parlamentet og bekæmpelse af svig.

De foreslåede regler om hjemstedsaftale, ansvar som følge af ulovlig eller urigtig behandling af oplysninger, andre former for ansvar samt ansvar i forbindelse med Europols deltagelse i fælles efterforskningshold svarer grundlæggende til, hvad der gælder i dag.

Hvad angår de forskellige overgangsbestemmelser, de foreslåede ændringer af teknisk karakter samt de afsluttende bestemmelser, henvises der nærmere til forslaget kapitel 10-11.

3. Gældende dansk ret

Konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen) er gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997. I overensstemmelse med lovens § 6 er det fastsat (ved bekendtgørelse nr. 508 af 23. juni 1999 om ikrafttræden af lov om gennemførelse af Europol-konventionen), at loven trådte i kraft den 1. juli 1999.

Europol-loven er ændret ved lov nr. 1435 af 22. december 2004 (om gennemførelse af tillægsprotokoller til Europol-konventionen m.v.). Ændringsloven forventes at træde i kraft den 29. marts 2007 for så vidt angår protokol af 30. november 2000 (1. tillægsprotokol) og protokol af 28. november 2002 (2. tillægsprotokol) til Europol-konventionen samt den 18. april 2007 for så vidt angår protokol af 27. november 2003 (3. tillægsprotokol) til Europol-konventionen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Sagen vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser i form af en ændring af Europol-loven (lov nr. 415 af 10. juni 1997 med senere ændringer).

Den nuværende lovgivning på området fastsætter bl.a., at Europol-konventionen med tilhørende protokoller gælder her i landet. Som tidligere nævnt ophæves disse EU-instrumenter i forbindelse med gennemførelsen af en ny rådsafgørelse på området.

4.2. Europol har hidtil været finansieret via bidrag fra medlemsstaterne (og gennem andre lejlighedsvis indtægter).

Ifølge forslaget til rådsafgørelse vil Europol fremover (fra og med 1. januar 2010) skulle finansieres via et tilskud fra Fællesskabet opført på Den Europæiske Unions almindelige budget (dog uden at det berører andre former for indkomst).

Medlemsstaternes udgifter til Europol forventes dog som udgangspunkt ikke at ville stige som følge heraf, og forslaget vurderes således ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning (set i forhold til den eksisterende finansieringsmåde). Det kan dog på nuværende tidspunkt – hvor forhandlingerne af forslaget er i sin indledende fase, og hvor konsekvenserne af forslaget derfor endnu ikke er endelig belyst – ikke afvises, at visse af de foreslåede ændringer vil have (mindre) statsfinansielle konsekvenser.

Kommissionen har i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til rådsafgørelse anført, at der er afsat i alt 334 mio. euro til at finansiere Europol over Fællesskabets budget i perioden 2010-2013. Disse tal er – ifølge Kommissionen – i overensstemmelse med Europols seneste femårige finansieringsplan. Europols årsbudget for 2007 er på ca. 68 mio. euro. Det samlede antal ansatte finansieret over dette budget vil i 2007 være på 406.

5. Høring

Forslaget til rådsafgørelse er sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Datatilsynet, Retssikkerhedsfonden, Amnesty International samt Institut for Menneskerettigheder.

Høringsfristen er sat til den 28. marts 2007.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”Målene med forslaget kan af følgende grunde ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne.

Medlemsstaterne har ikke mulighed for alene at oprette en europæisk instans, der skal samordne deres indsats for bedre at kunne bekæmpe kriminalitet og terror over grænserne, bl.a. gennem en centraliseret analyse og udveksling af oplysninger.

Forslagets anvendelsesområde er begrænset til at stille de instrumenter til rådighed for Europol, der sætter organisationen i stand til at bistå og støtte medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og til at øge Europols muligheder i den henseende.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Regeringen kan tilslutte sig det, som er anført af Kommissionen, og det er således vurderingen, at forslaget ikke kan anses for at være i strid med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man – i lyset af, at den igangsatte høring endnu ikke er afsluttet – ikke lagt sig fast på en endelig holdning til sagen, men på det foreliggende grundlag ser man dog generelt positivt på forslaget til rådsafgørelse.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.