
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note om Europol

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 25. oktober 2016

Europol og samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer

Sammenfatning

Når den nye Europol-forordning træder i kraft 1. maj 2017 vil Danmark på grund af det danske retsforbehold ikke længere være omfattet af samarbejdet.

Men hvor stiller det Danmark, og hvordan er samarbejdsmulighederne med Europol efter vedtagelsen af den nye forordning?

Denne note ser nærmere på, hvordan samarbejdsaftalerne med tredjelande ser ud, og på hvordan samarbejdsaftaler fremover vil blive indgået.

Indledning

Forordningen om Europol, der træder i kraft den 1. maj 2017, betyder formelt set et farvel til Europol for Danmark. Det skyldes, at retsforbeholdet gør, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af, og ej heller er omfattet af forordningen, der har et overstatsligt retsgrundlag.

Umiddelbart er der fire scenarier for fremtiden, hvad angår Danmark og Europol:

- Forordningen træder i kraft, og Danmark deltager ikke længere i Europol-samarbejdet
- Kommissionen indstiller til Rådet, at der indledes forhandlinger om en parallelaftale, hvor Danmark deltager på mellemstatsligt niveau
- Danmark udtræder af samarbejdet på de eksisterende vilkår og forhandler en aftale på plads om adgang til samarbejdet på vilkår, der ligner de samarbejdsaftaler, Europol i fremtiden indgår med tredjelande.
- Danmark afholder en ny folkeafstemning om en tilvalgsordning, der som minimum omfatter Europol-forordningen.

Det første scenarie har vakt stor bekymring bl.a. hos Rigspolitiet, som i dag huser Danmarks Europol-enhed. Bekymringerne er oplyst i [svar](#) fra Rigspolitiet til Justitsministeriet på spørgsmål rejst i Retsudvalget til den daværende Justitsminister.

Justitsministeren har på grund af den korte tidsfrist, der hviler på en dansk afgørelse, bedt Rigspolitichefen om at forberede dansk udtrædelse af Europol-samarbejdet.

Det andet scenarie, har op til og siden folkeafstemningen den 3. december 2015 været det mest omtalte alternativ til tilvalgsordningen, som folkeafstemningen som bekendt afviste. Justitsministeriet har sendt brev til Kommissionen og anmodet om at indlede forhandlinger om en parallelaftale. Der er fortsat ikke kommet et officielt svar fra Kommissionen, men Kommissionens næstformand Frans Timmermans har offentligt erklæret, at en parallelaftale ikke på nuværende tidspunkt er aktuel. En parallelaftale er, hvis man ser på de eksisterende aftaler Danmark har indgået, baseret på et dobbelt retsgrundlag, dels art. 218 i Traktaten om internationale aftaler, og dels retsgrundlaget i den pågældende retsakt. Aftalerne har som udgangspunkt omfattet alle dele af retsakten.

Det tredje scenarie er blevet diskuteret i danske medier, og er blevet nævnt som en mulig løsning, der vil give Danmark begrænset adgang til dele af Europols databaser på basis af en sær aftale eller en aftale om "registeradgang". En sær aftale, som for Danmarks vedkommende ikke har nogen fortilfælde, kan eksempelvis være baseret på retsgrundlaget i forordningen (art. 88). En sådan aftale kan omfatte en eller nogle få artikler i forordningen. At Danmark har tiltrådt retshåndhævelsesdirektivet, som omhandler beskyttelse af persondata, i forbindelse med offentlige myndigheders behandling af persondata, betyder, at Danmark opfylder kravene til persondatabeskyttelse, som nævnes

som et af tre kriterier for udveksling af persondata med lande, der ikke er omfattet af Europol-forordningen.

Det fjerde scenarie er en ny folkeafstemning om en tilvalgsordning, der som minimum omfatter Europol. En sådan afstemning vil, i fald den får opbakning, som konsekvens have, at Danmark deltager fuldt ud i Europol på lige vilkår med de andre medlemslande. Desuden betyder det, at Danmark tiltræder Schengen-samarbejdet på overstatsligt niveau.

Europols formål og opbygning

Europols formål er kort beskrevet i Traktatens art 88 og lyder:

- Europols opgave er at støtte og styrke indsatsen hos medlemsstaternes politimyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder og deres indbyrdes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater, terrorisme og de former for kriminalitet, der skader en fælles interesse, som er omfattet af en EU-politik.

Traktaten forudsætter, at Europol skal have en koordinerende, støttende og styrkende funktion i forhold til kriminalitetsbekæmpelse i og imellem EU-medlemslandene. Og at Europol kan etablere samarbejde med tredjelandes myndigheder eller eksterne organisationer med henblik på at indsamle, opbevare, behandle, analysere og udveksle information.

Det Europol, vi kender i dag, er oprettet som Den Europæiske Politienhed (Europol) efter en [ramme-afgørelse](#), der trådte i stedet for den oprindelige Europol-konvention om politisamarbejde. I rammeafgørelsen er der i artikel 26 fastsat en [procedure](#) for, hvordan Europol skal indgå samarbejdsaftaler. Kort fortalt fremlægger Rådet udkast til en liste, der opstiller de tredjelande, Europol kan indgå samarbejde med. Den liste godkendes af Europa-Parlamentet, hvorefter det er op til Europol, at vedtage regler for indholdet af og proceduren for indgåelse af en aftale. Europol kan også indgå samarbejde med private parter.




Status for Europols samarbejde med andre lande

Ved udgangen af oktober 2016 har Europol indgået samarbejdsaftaler med 19 lande. Det seneste land, det er besluttet at indgå samarbejdsaftale med, er

Kina. Da samarbejdsaftalen endnu er på forhandlingsbordet fremgår aftalen ikke af figuren nedenfor. Der er tale om en strategisk samarbejdsaftale.

Listen over aftaler indgået med tredjelande kan ses i figur 1.

Operationelle aftaler med ikke-EU Stater		Strategiske aftale med ikke-EU Stater	
	Albanien		Bosnien & Herzegovina
	Australien		Den russiske Føderation
	Canada		Tyrkiet
	Colombia		Ukraine
	Makedonien		
	Island		
	Moldova		
	Montenegro		
	Norge		
	Den Serbiske republik		
	Schweiz		

	Liechtenstein		
	Monaco		
	USA Supplerende aftale om persondata		

Figur 1: Kilde: www.europol.europa.eu

Hvilke typer aftaler bliver indgået?

Det er op til Europol med direktøren i spidsen at definere og indgå de egentlige samarbejdsaftaler under fuld respekt for Europols mandat, herunder reglerne for persondatabeskyttelse og de grundlæggende rettigheder i Traktaten.

Der bliver indgået to typer af samarbejdsaftaler – operationelle aftaler og strategiske aftaler.

De operationelle aftaler omfatter udveksling af data, udveksling af forbindelsesofficerer og deling af information og analysearbejde. De kan også indeholde aftale for udveksling af persondata, men ikke alle operationelle aftaler gør det.

Endelig indeholder nogle af de operationelle aftaler grundlag for deltagelse af ansatte fra Europol i konkrete fællesoperationer, i det land operationen finder sted i eksempelvis Norge.

De strategiske aftaler kan omfatte udveksling af information og erfaringer, men aftalerne er mindre detaljerede og omfatter i udgangspunktet ikke udveksling af persondata, forbindelsesofficerer, og ej heller deltagelse af Europol-ansatte i fællesoperationer. De strategiske aftaler er med andre ord overvejende udveksling af generel information, og hvor efterspurgt, assistance til at generere data om metoder til bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Der skelnes i aftalerne mellem udveksling af generel information om efterforskningsteknik, metode i analysearbejdet etc. og mere konkret udveksling af data i analysearbejdet, herunder persondata i konkrete sager.

Grundlæggende for alle disse aftaler er, at udveksling af data finder sted på forespørgsel, dvs. at tredjelande ikke har direkte adgang til at søge selv i Eu-

ropols database. Herved adskiller aftalerne sig fra samarbejdet mellem EU-medlemslandene og Europol, hvor udvekslingen af data sker automatisk. Derudover er Europol forpligtet til at advisere EU-medlemslandene, hvis Europol kommer i besiddelse af data eller information, der kan lede til opklaring eller vigtige spor i efterforskning af forbrydelser.

Samarbejdsaftalerne med tredjelande er skræddersyet til de behov og ønsker, som Europol og de pågældende lande kommer frem til under respekt for EU-traktaterne og mere specifikt regler om databeskyttelse.

Hvilke ændringer indeholder den nye forordning for Europol?

Den nye [Europol-forordning](#), der opretter Europol på overstatsligt niveau, omfatter en række ændringer, men viderefører også dele af den gældende rammeafgørelse.

- I den nye forordning står Europol som knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemslandenes retshåndhævende myndigheder. Medlemslandene forpligtes til at videregive information til Europol i større omfang end tilfældet er i dag. Bl.a. gennem en sikring på nationalt niveau af, at alle relevante myndigheder kommunikerer direkte og effektivt med Europol.
- Europol skal i langt højere grad stå for analysen af den tilgængelige information. Dette sker for i endnu højere grad at kunne "forbinde informationer" (connect-the-dots), og dermed sikre, at den information der er til rådighed, forbindes og analyseres med henblik på mere effektivt at kunne forebygge og bekæmpe grov grænseoverskridende kriminalitet.
Med denne metode skal der på en og samme tid, skabes større åbenhed i systemet indadtil samtidig med, at reglerne skærpes med hensyn til behandling og beskyttelse af data.
- Der sker en styrkelse af Europols samarbejde med eksisterende agenturer og kontorer under EU (eks. OLAF, Eurojust, FRONTEX).
- Europol kan på eget initiativ oprette ekspertisecentre med fokus på prioriterede kriminalitetsformer –senest er oprettet et sådan center til bekæmpelse af terrorisme.
- Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse bliver ekstern tilsynsmyndighed for Europol.
- Den demokratiske kontrol med Europol styrkes, i det Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter får en rolle særligt i forhold til Europols flerårige programmering.

- Bestyrelsen, bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne samt Kommissionen, udarbejder en flerårig programmering, der forelægges den parlamentariske styregruppe samt Rådet og Kommissionen.

Videreført fra den tidligere rammeafgørelse er bl.a.:

- Hvert medlemsland har en National Europol-enhed, som forestår al kommunikation direkte med Europol, herunder deling og behandling af persondata.
- Hvert land har mindst en forbindelsesofficer, der bistår med udveksling af information mellem medlemsstaten og Europol

Med det nye forslag lægges der op til, at diverse databaser og analyseenheders information samles i en stor database, hvortil der er generel adgang for medlemsstaterne via de nationale Europol-enheder og de relevante udnævnte forbindelsesofficerer.

Denne nye relativt åbne struktur modsvarer som nævnt af mere omfattende regler for persondatabeskyttelse både i forhold til indhentning, behandling og videregivelse af sådanne data til tredjepart.

Særligt om de skærpede regler for persondatabeskyttelse

Med de nye skærpede regler for databeskyttelse er særligt behandlingen af persondata underlagt nye regler, der kort betyder:

- Europol kan kun behandle oplysninger, der er meddelt agenturet af a) medlemsstaterne i henhold til national ret, b) EU-organer, tredjelande og internationale organisationer og c) private partnere.
- Derudover kan Europol behandle offentligt tilgængelige informationer samt oplysninger fra internationale informationssystemer, når det er tilladt efter de regler, der gælder for disse systemer.
- Oplysninger kan kun behandles i det omfang, det er relevant for agenturets målsætninger.
- I forhold til behandling af personoplysninger kan de kun behandles i forhold til konkrete formål.

Medlemsstaterne har direkte adgang til oplysninger, som Europol opbevarer, når de er meddelt til brug ved krydscheck til verifikation af data eller strategiske og tematiske analyser. Medlemsstaterne har adgang til oplysninger indsamlet til operationelle analyser i konkrete tilfælde, via et hit/no-hit system

(*hvorved der kun angives hvis der findes oplysninger, og ikke hvilke data der findes*). Disse data udleveres kun efterfølgende på forespørgsel.

Samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer

For det specifikke samarbejde med tredjelande og internationale organisationer videreføres i et vist omfang de gældende regler, men der sker særligt fire ændringer med den nye forordning.

I forhold til samarbejdsrelationer uden udveksling af persondata:

- Europol indgår fremover selv samarbejdsrelationer med tredjelande, efter regler fastsat i artikel 23 om fælles bestemmelser for sådanne aftalers formål
- Aftaler indgået med tredjelande og internationale organisationer er ikke bindende for Unionen eller medlemslandene

Udveksling af persondata med tredjelande, internationale organisationer og private parter kan kun ske efter kriterier fastsat i artikel 25 ved at der:

- Skal være sket en forhåndsgodkendelse fra Kommissionen af landets eller organisationens databeskyttelsesregler ifølge [retshåndhævelsesdirektivet](#).
- Der indgås en international aftale efter Traktatens artikel 218, godkendt af Rådet og Europa-Parlamentet.
- De aftaler Europol indgår med tredjelande inden udgangen af april 2017 under den gældende rammeafgørelse, kan fortsætte (f.eks. aftalen med Norge). Disse aftaler skal evalueres i 2012, med særligt fokus på om de fuldt ud respekterer de nye regler for persondatabeskyttelse.

Undtagelser fra ovenstående regler om udveksling af persondata kan ske på ad-hoc basis, efter beslutning fra Europols direktør når:

- Oplysninger kan lede til opklaring eller afsløring af grov grænseoverskridende kriminalitet, der udgør en specifik trussel for et lands eller en eller flere personers sikkerhed. Undtagelserne kan ikke gøres permanente eller gælde mere generelt for udveksling af persondata.

Generelt i forhold til udveksling af persondata:

- Europol skal fremover registrere al udveksling af persondata med tredjelande og internationale organisationer med logning.

Afslutning

Uanset om Danmark indgår en parallelaftale med EU eller en sær aftale, rejser det en række spørgsmål, som ikke umiddelbart besvares i den nye forordning.

- Den nye forordning lægger op til en sammenlægning af Europols databaser med henblik på, at information i højere grad skal kunne kobles sammen teknisk for at effektivisere informationsudveksling. Det skal ske til gengæld for skrapere regler for databeskyttelse. Hvilken betydning vil det få for mulig tilgængelighed til denne database for Danmark?
- Hvilken adgang til persondata hos Europol vil Danmark kunne få, hvis vi enten indgår en parallelaftale eller en sær aftale?
- Den Europæisk Datatilsynsmyndighed får en uafhængig og mere kontrollerende rolle, der skal etablere samarbejde med nationale datatilsynsmyndigheder. Hvilken kompetence vil Den Europæiske Datatilsynsmyndighed have over for Danmark, som på den ene side er medlemsstat, men på den anden side ikke vil være omfattet af forordningen på overstatsligt niveau?
- I forordningen er EU-Domstolen udset til at skulle træffe afgørelser i sager rejst af EU-borgere, hvis persondatabeskyttelse er krænket. Hvilken kompetence vil EU-Domstolen have over for Danmark, hvis der opnås en sær aftale, der gør at Danmark samarbejder uden at være omfattet af forordningen?
- Er der juridiske forhindringer for, at Danmark kan få en operationel aftale, som hidtil udelukkende er indgået med tredjeland?

Med venlig hilsen,

Christine Sidenius
(3337 3356)