



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 1. marts 2021
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Kasper Lyngé Dissing
Sagsnr.: 2020-3050-0009
Dok.: 1828494

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europols samarbejde med private parter, Europols behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europols rolle inden for forskning og innovation

[Sagen er omfattet af retsforbeholdet.]

Nyt notat.

KOM (2020) 796

1. Resumé

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, men Danmark har en samarbejdsaftale med Europol fra 2017 om operativt og strategisk samarbejde. Kommissionen har fremlagt forslag til styrkelse af Europols mandat. Forslaget viderefører i høj grad de nugældende regler, men der foreslås en række styrkelser af Europols mandat. I forslaget lægges der bl.a. op til, at Europol skal styrke samarbejdet med private parter og tredjelande, og at Europol skal kunne behandle store og komplekse datasæt. Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil medføre økonomiske konsekvenser inden for det indgåede fælleseuropæiske rammebudget, hvor Danmark i henhold til retsforbeholdet og samarbejdsaftalen om Europol vil skulle refunderes og bidrage særskilt. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positivt indstillet over for forslaget.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2020) 796 af 9. december 2020 fremlagt et ændringsforslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Europol (2016/794).

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) trådte i kraft den 13. juni 2016. Denne kaldes Europol-forordningen.

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF artikel 88. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Danmark tager derfor ikke del i vedtagelsen af ændringsforslaget, ændringsforslaget binder ikke Danmark, og Danmark er ikke underlagt anvendelsen af ændringsforslaget. Dette fremgår ligeledes af præambelbetragtning nummer 44 i ændringsforslaget.

Danmark har imidlertid en samarbejdsaftale med Europol fra 2017 om operativt og strategisk samarbejde (Europol-aftalen). Udviklingen af Europols mandat kan derfor have betydning for samarbejdet mellem Danmark og Europol.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Kommissionen har med forslaget lagt op til, at styrkelsen af Europols mandat navnlig sker inden for otte hovedområder, som gennemgås nærmere nedenfor.

3.2. Europols samarbejde med private parter

Formålet er at sætte Europol i stand til at samarbejde effektivt med private parter og afhjælpe manglen på effektivt samarbejde mellem private parter og retshåndhævende myndigheder for at imødegå kriminelles brug af grænseoverskridende tjenester såsom kommunikations-, bank- eller transporttjenester.

Forslaget indeholder regler for, hvornår Europol kan udveksle personoplysninger med private parter, og hvornår Europol kan analysere oplysninger med henblik på at identificere de berørte medlemsstater, så de kan få den nødvendige information til at etablere deres jurisdiktion. Til dette formål skal Europol være i stand til at modtage personoplysninger fra private parter, Europol skal kunne informere private parter om manglende oplysninger, og Europol skal kunne bede medlemsstaterne om at anmode andre private parter om at dele yderligere oplysninger. Ved "private parter" forstås organisationer med status som juridiske personer, som ikke er offentlige myndigheder.

Europols mulighed for at videregive eller overføre personoplysninger til private parter beskrives nærmere i forslagets artikel 26, stk. 5-6.

Det fremgår bl.a. heraf, at videregivelse eller overførsel kun må ske i enkeltstående tilfælde, hvor det er strengt nødvendigt, at det skal vurderes fra sag til sag, og at der skal være tale om bestemte situationer, som er oplyst i bestemmelsen. Overførsel af personoplysninger kan f.eks. ske, hvor videregivelsen eller overførslen er absolut nødvendig for at forhindre en forestående forbrydelse, herunder terrorisme, som er omfattet af Europols kompetence.

Der lægges herudover op til en mere snæver adgang for deling af personoplysninger med private parter hjemmehørende i 1) stater, der ikke er medlem af EU og 2) stater, der ikke har en samarbejdsaftale med Europol, der tillader udveksling af personoplysninger. Overførsler til private parter i sådanne stater vil skulle godkendes af Europols administrerende direktør. Godkendelsen kan f.eks. gives, hvis overførslen er afgørende for at forhindre en umiddelbar og alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed i en medlemsstat eller et tredjeland, eller hvis det er nødvendigt i enkeltsager med henblik på forebyggelsen, efterforskningen, opdagelsen eller retsforfølgningen af strafbare handlinger, som henhører under Europols kompetenceområde.

Forslaget indfører endvidere en mulighed for, at Europol kan fungere som en teknisk kanal for udveksling mellem medlemsstater og private parter.

Disse nye forslag skal imødekomme de problemer, som private parter og retshåndhavende myndigheder står over for, når de samarbejder om forbrydelser, hvor gerningsmanden, ofrene og relevant it-infrastruktur hører under flere jurisdiktioner i og uden for EU. Det vil endvidere gøre det muligt for

Europol at støtte retshåndhævende myndigheder i deres interaktion med private parter om fjernelse af terrorindhold online.

Forslagets artikel 26 a gør det endvidere muligt for Europol at udveksle personoplysninger med private parter i forbindelse med krisesituationer. Forslaget opstiller regler for, hvordan Europol kan støtte medlemsstaterne i at forhindre omfattende udbredelse via online platforme af terrorrelateret indhold til igangværende eller nylige begivenheder i den virkelige verden, der viser skader på liv eller fysisk integritet, eller som opfordrer til umiddelbar skade på liv eller fysisk integritet. Det drejer sig bl.a. om personoplysninger og IP-adresser. Forslaget omfatter ligeledes online indhold relateret til voldelig ekstremisme.

3.3. Europolis arbejde med store og komplekse datasæt

Formålet er bl.a. at sikre, at Europol kan opfylde sit mandat og støtte medlemsstaterne effektivt ved at analysere de personoplysninger, som Europol modtager fra medlemsstaterne, med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, der falder inden for Europolis mandat. Herudover skal forslaget tackle de retshåndhævende myndigheders udfordringer med hensyn til big data.

Forslaget fastsætter på denne baggrund regler for, hvordan Europol skal kontrollere, om personoplysninger, der modtages i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet omfattet af Europolis målsætninger, er i overensstemmelse med de kategorier af registrerede, som Europol kan behandle oplysninger om. Det sker konkret ved, at Europol skal have mulighed for at foretage en forudgående analyse af de modtagne personoplysninger med det ene formål at afgøre, om sådanne oplysninger falder ind under kategorierne af datasubjekter.

Kommissionen foreslår dette i lyset af en afgørelse truffet af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) den 17. september 2020 om Europolis behandling af store datasæt (Europol's big data challenge). Det fremgår bl.a. af afgørelsen, at EDPS finder, at Europol ikke er i stand til – når Europol modtager store datasæt – at fastslå, om alle oplysningerne i datasættene kan behandles i overensstemmelse med bl.a. det databeskyttelsesretlige princip om dataminimering.

Herudover skal Europol effektivt kunne understøtte medlemsstaternes og Den Europæiske Anklagemyndigheds (EPPO's) strafferetlige efterforskninger gennem analyse af store og komplekse datasæt. Europol skal således

ifølge forslaget – hvis det er nødvendigt – kunne behandle oplysninger, som de nationale myndigheder eller EPPO har indhentet i forbindelse med en konkret strafferetlig efterforskning. Dette vil omfatte digitale kriminaltekniske teknikker til at identificere de nødvendige oplysninger og påvise forbindelser til kriminalitet og kriminelle i andre medlemsstater. Understøttelsen skal ske i overensstemmelse med de proceduremæssige krav og garantier, der gælder i henhold til national ret.

Europols mulighed for at behandle store og komplekse datasæt vil afhjælpe udfordringer for retshåndhævelsen i medlemsstaterne, da medlemsstaterne ikke kan opdage de samme grænseoverskridende forbindelser som Europol, da medlemsstaterne ikke har de tilsvarende data om andre forbrydelser og kriminalitet i andre medlemsstater. Herudover har ikke alle medlemsstater de nødvendige ressourcer eller de rette it-værktøjer til sådanne større og komplekse analyser.

3.4. Styrkelse af Europols rolle i forskning og innovation

Formålet er at sætte Europol i stand til at yde effektiv støtte til medlemsstaterne i forbindelse med innovation og forskning af relevans for retshåndhævelsen. Ved at fremme udviklingen af EU-værktøjer til bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme tager EU's tilgang til innovation hensyn til den grænseoverskridende dimension af mange af nutidens sikkerhedstrusler samt behovet for grænseoverskridende samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder for at tackle disse trusler.

Europol skal efter forslagets artikel 4a kunne bistå Kommissionen med at identificere centrale forskningstemaer og udarbejde og gennemføre EU-rammeprogrammer for forskning og innovation, der er relevante for Europols mål.

Europol skal efter forslagets artikel 33a kunne støtte medlemsstaterne i brugen af nye teknologier til forebyggelse og bekæmpelse af forbrydelser, der falder inden for Europols mandat. Europol skal ligeledes kunne gennemføre innovationsaktiviteter (herunder med behandling af personoplysninger), hvor det er nødvendigt.

Europol skal efter forslagets artikel 4b kunne støtte screeningen af specifikke tilfælde af direkte udenlandske investeringer i EU, der vedrører virksomheder, der leverer teknologier, der anvendes eller er udviklet af Europol eller af medlemsstaterne til forebyggelse af efterforskning af forbrydelser, der falder inden for Europols mandat.

3.5. Europols samarbejde med tredjelande

Formålet er dels at lette det operationelle samarbejde mellem Europol og tredjelande, herunder videregivelse af personoplysninger, når dette er nødvendigt af hensyn til retshåndhævelsen og EU's interne sikkerhed, dels at såkaldte frontlinjemedarbejdere har adgang til resultaterne af Europols analyser af oplysninger modtaget fra tredjelande om mistænkte og kriminelle, når det er nødvendigt. Dette kan f.eks. have betydning i forhold til at træffe informerede beslutninger i forbindelse med kontrol ved EU's ydre grænser.

Konkret bliver Europols samarbejde med tredjelande i forslagets artikel 25, stk. 5, styrket ved, at Europols administrerende direktør får mulighed for at godkende *kategorier* af overførsler af persondata til tredjelande eller internationale organisationer i specifikke situationer (vurderet fra sag til sag), hvor sådanne overførsler er påkrævede. I den eksisterende bestemmelse i Europol-forordningens artikel 25, stk. 5, har Europols administrerende direktør alene hjemmel til at kunne videregive personoplysninger – og således ikke kategorier af personoplysninger – til tredjelande eller internationale organisationer, hvis det er påkrævet.

Herudover skal Europol have adgang til at indtaste data i Schengen Information System (SIS), jf. forslagets artikel 4, stk. 1, litra r. Europol skal kunne indtaste informationer i SIS om en tredjelandstatsborgers formodede involvering i en strafbar handling (der hører under Europols kompetence) modtaget fra tredjelande eller internationale organisationer. En indtastning af Europol kræver en forudgående høring af medlemsstaterne. Dette forslag hænger sammen med et forslag om ændring af forordning 2018/1862 (om oprettelse, drift og anvendelse af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde), der vil gøre det muligt for Europol at indtaste data i SIS.

3.6. Europols mulighed for at anmode om indledning af efterforskning

Formålet er at styrke Europols kapacitet til at anmode om, at der indledes strafferetlige efterforskninger, både på nationalt plan og af EPPO.

Der er i forslagets artikel 6, stk. 1, lagt op til, at Europol kan anmode de kompetente myndigheder i en medlemsstat om at indlede, gennemføre eller koordinere efterforskning af en forbrydelse, der berører en fælles interesse, der er omfattet af en EU-politik. Der er her ikke krav om, at der skal være

en grænseoverskridende dimension af den pågældende kriminalitet. I forslaget omtales dette som en kodificering af allerede gældende ret. Europol kan ligeledes anmode EPPO om at indlede efterforskning.

3.7. Styrkelse af Europols samarbejde med EPPO

Formålet er at sikre et tæt samarbejde mellem Europol og EPPO, herunder at Europol aktivt støtter EPPO's efterforskning og retsforfølgning på EPPO's anmodning. EPPO er Den Europæiske Anklagemyndighed, der har til formål at styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod strafbare handlinger.

Det følger af forslaget, at samarbejdet særligt skal tage udgangspunkt i informationsudveksling og analytisk støtte. Europol bør bl.a. uden unødigt forsinkelse underrette EPPO om enhver kriminel adfærd, der er relevant for EPPO's kompetence. For at styrke det operationelle samarbejde mellem Europol og EPPO bør Europol endvidere give EPPO mulighed for på grundlag af et hit/no hit-system at få adgang til oplysninger, der er tilgængelige i Europol, i overensstemmelse med de i forordningen gældende garantier og databeskyttelsesgarantier.

Der lægges ligeledes op til et styrket samarbejde med Det Europæiske Kontor for bekæmpelse af Svig (OLAF).

3.8. Styrkelse af databeskyttelsesrammen for Europol

Formålet er at styrke den databeskyttelsesramme, der gælder for Europol. Forslaget indebærer således en styrkelse af databeskyttelsesrammen for Europol, herunder en styrket beskyttelse i forhold til behandlingen af operationelle personoplysninger. Operationelle personoplysninger er personoplysninger, der behandles i unionens organer, kontorer eller agenturer ved udførelsen af aktiviteter til at opfylde de mål og udføre de opgaver, der er fastsat i retsakterne, hvor disse organer, kontorer eller agenturer er oprettet.

Herudover tilføjes biometrisk data (f.eks. fingeraftryk og data til brug for ansigtsgenkendelse) til de særlige kategorier af personoplysninger, som Europol kun må behandle, når det er strengt nødvendigt og proportionalt.

Der indføres endvidere en ny bestemmelse om yderligere databeskyttelsesgarantier ved Europols forsknings- og innovationsprojekter. Eksempler på disse yderligere garantier er, at alle projekter på forhånd skal være godkendt af Europols administrerende direktør, og at Europols direktion og EDPS på forhånd skal informeres inden lanceringen af et projekt.

Forslagets artikel 39a indeholder en ny bestemmelse om registrering af kategorier af databehandlingsaktiviteter. Dette indebærer, at Europol er forpligtet til for hver enkelt kategori af databehandlingsaktiviteter at have en oversigt over de pågældende databehandlingsaktiviteter, hvor der skal være en række informationer. Som eksempler på disse informationer er formålet med behandlingen og en beskrivelse af kategorierne af datasubjekterne og kategorierne af operationelle personoplysninger. Disse oversigter skal være tilgængelige for EDPS efter anmodning.

Der er også fokus på at fremhæve vigtigheden af Europol's databeskyttelsesansvarlige og i den forbindelse præcisere reglerne om udpegningen af databeskyttelsesofficeren og dennes position og opgaver.

3.9. Styrkelse af Europol's parlamentariske tilsyn og ansvarlighed

Formålet er at sikre, at en styrkelse af Europol's mandat, herunder med nye opgaver, suppleres af en styrket parlamentarisk kontrol. Der er derfor i forslaget lagt op til, at der skal ske en styrkelse af Europol's parlamentariske tilsyn og ansvarlighed. Det skal primært ske ved, at Europol forpligtes til at sende yderligere oplysninger til orientering til Gruppen for Fælles Parlamentarisk Kontrol i Europa-Parlamentet.

Det drejer sig bl.a. om årlige opgørelser af antallet af sager, hvor Europol udsendte opfølgingsanmodninger til private parter, antallet af sager, hvor Europol udsendte "alerts" i SIS, og antallet af hits disse alarmer genererede, samt antallet af pilotprojekter, hvor Europol behandlede personoplysninger for at træne, teste og validere algoritmer til udvikling af værktøjer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget om nærhedsprincippet anført, at alvorlig kriminalitet og terrorisme ofte er grænseoverskridende, og at kriminaliteten er i udvikling, herunder digitalt og ved brug af nye teknologier. Nationale indsatsler kan derfor ikke stå alene, hvorfor EU's indsats til at støtte medlemsstaterne i bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet og terrorisme skal styrkes for at følge med udviklingen. Kommissionen peger bl.a. på, at medlemsstaternes egne retshåndhævende myndigheder ikke gennem deres egne analyser

af store datasæt på nationalt plan vil kunne opdage de samme grænseoverskridende links som Europol, da medlemsstaterne ikke har de nødvendige data fra andre medlemsstater mv. Hertil kommer, at ikke alle medlemsstater i alle tilfælde har de nødvendige it-værktøjer eller ekspertisen og ressourcerne til at analysere store og komplekse datasæt. Kommissionen peger endvidere på, at der er et tvingende samfundsmæssigt behov for at bekæmpe alvorlig kriminalitet, der begås ved brug af grænseoverskridende tjenester, der tilbydes af private parter.

Kommissionen anfører, at unionen derfor kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5. Kommissionen anfører videre, at forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. TEU artikel 5, og at forslaget ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Regeringen er enig i vurderingen af, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

I medfør af lov nr. 411 af 27. april 2017 om Det Europæiske Agentur for Rets håndhævelsessamarbejdet (Europol) er der hjemmel til, at regeringen kan indgå en aftale med Europol om operationelt og strategisk samarbejde. Det fremgår af loven, at aftalen finder anvendelse her i landet.

Danmark har med hjemmel i denne lov en samarbejdsaftale med Europol om operativt og strategisk samarbejde indgået i 2017.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser:

Der er med forslaget lagt op til, at Europols budget skal forøges med 180.000.000 € i perioden fra 2021-2027. Der er i forslaget lagt op til, at finansieringen heraf skal ske gennem EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Den konkrete udmøntning af midlerne på flerårsbudgettet vil være genstand for videre forhandlinger.

Andelen af Danmarks bidrag til EU-budgettet vedrørende Europol vil i henhold til retsforbeholdet skulle refunderes det efterfølgende år. Danmark vil fortsat skulle bidrage proportionalt til udvidelsen af Europol i henhold til

samarbejdsaftalen med Europol, der i medfør af artikel 22 forpligter Danmark til at bidrage direkte med et årligt beløb svarende til en andel af Europols samlede budget.

Omfanget af Danmarks forøgede bidrag til Europol i henhold til samarbejdsaftalen vil skulle afklares nærmere. Det vil endvidere skulle afklares, om det foreslåede budget stemmer overens med de overordnede afsatte rammer i flerårsbudgettet.

8. Høring

Forslaget blev den 3. februar 2021 sendt i høring hos specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde og hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for byretterne, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Erhvervsstyrelsen, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenterne for byretterne har afgivet høringssvar om, at de ikke ønsker at udtale sig om forslaget. Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten og Institut for Menneskerettigheder har afgivet høringssvar, men har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Politiforbundet har afgivet et høringssvar med bemærkninger til forslaget.

8.1 Politiforbundets høringssvar

Politiforbundet har i sit høringssvar indledningsvist oplyst, at forslagene om ”Europols samarbejde med private parter”, ”Europols behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger” og ”Europols rolle inden for forskning og innovation” efter Politiforbundets opfattelse får begrænset betydning nationalt i Danmark.

Politiforbundet har endvidere bemærket, at Politiforbundet er bekymret for, at Danmark skal bidrage med yderligere menneskelige ressourcer til Europol, da det vil betyde personaleafgivelse fra politikredsene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er positivt indstillet over for at styrke Europols mandat. Det er vigtigt for regeringen at styrke det grænseoverskridende samarbejde og informationsdelingen. Europol spiller en vigtig rolle i det retshåndhævende arbejde, og Europol har vigtige værktøjer i kampen for at forebygge og bekæmpe alvorlig og grænseoverskridende kriminalitet.

Regeringen har imidlertid fokus på, at der kommer klarhed over forskelle vedrørende udveksling af informationer om kriminelle forhold og anliggender vedrørende det åbne politisamarbejde på den ene side og udvekslinger om fortrolig information og efterretninger på den anden side.

Regeringen vil indlede en dialog med Kommissionen med henblik på at sikre det bedste sammenspil mellem det nye forslag og den danske Europol-aftale.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.