



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.12.2021
SWD(2021) 377 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

**om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder
og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA**

{COM(2021) 782 final} - {SEC(2021) 420 final} - {SWD(2021) 374 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af et forslag om at modernisere det eksisterende samarbejde om retshåndhævelse inden for EU ved at oprette en EU-kodeks for politisamarbejde om udveksling af oplysninger og meddelelser

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Sikkerhed og grænseoverskridende kriminalitet (herunder skattekriminalitet) er pr. definition et internationalt anliggende. Som nævnt i 2020-strategien for EU's sikkerhedsunion står Europa over for et **sikkerhedslandskab i stadig forandring** med foranderlige og stadig mere komplekse sikkerhedstrusler. Disse trusler spredte sig på tværs af grænserne og manifesterer sig i form af organiserede kriminelle grupper, der deltager i en lang række kriminelle aktiviteter. Selv en tilsyneladende lokal forbrydelse kan have forbindelse til andre lovovertrædelser, der begås andre steder i Europa af de samme gerningsmænd. Desuden skaber den **voksende mobilitet inden for EU** yderligere udfordringer for forebyggelse og bekæmpelse af alle former for kriminalitetstrusler.

Det hastigt **skiftende kriminelle landskab og den øgede mobilitet for personer** tyder på, at grænseoverskridende samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder i EU vil være afgørende for at tackle strafbare handlinger og give EU-borgere mulighed for at nyde godt af deres ret til fri bevægelighed på en sikker måde i fremtiden.

Der er dog stadig grænser og hindringer for udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder, hvilket fører til blinde vinkler og smuthuller for mange kriminelle og terrorister, der opererer i mere end én medlemsstat. Grundet den grænseoverskridende karakter af kriminalitetsbekæmpelse og forbedring af sikkerheden skal medlemsstaterne hjælpe hinanden med at lukke informationskløften.

De retshåndhævende myndigheder i EU samarbejder og udveksler oplysninger, navnlig på grundlag af rammeafgørelsen (2006/960/RIA) om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder (den svenske rammeafgørelse), men der er væsentlige mangler.

De retshåndhævende myndigheder **udveksler ikke effektivt eller virkningsfuldt oplysninger** med deres partnere i andre medlemsstater på grund af **tre problemstillinger af lovmæssig, strukturel og teknisk art**.

- 1) **Nationale regler hindrer en effektiv og virkningsfuld informationsstrøm.** Den svenske rammeafgørelse fra 2006 er ikke fuldt ud gennemført, hvilket forhindrer retshåndhævende myndigheder fra andre medlemsstater i at modtage sådanne oplysninger på en effektiv og virkningsfuld måde.
- 2) **Nationale strukturer er ikke altid opstillet og udstyret på en tilstrækkelig effektiv og virkningsfuld måde.** Medlemsstaterne har ikke altid de nødvendige strukturer til at modtage anmodninger om oplysninger fra andre medlemsstater, viderebringe dem til de rette nationale myndigheder og stille de ønskede oplysninger til rådighed i overensstemmelse hermed.
- 3) **Det frie valg af kommunikationskanal(er) mellem medlemsstaterne medfører gentagne overlapninger af anmodninger.** Medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder anvender en række forskellige kanaler til at sende anmodninger om oplysninger til andre medlemsstater og svare på dem, hvilket hæmmer en effektiv og virkningsfuld udveksling af oplysninger.

Disse tre problemstillinger hænger sammen. Alle tre problemstillinger vedrører vigtige politiske valg, som kræver en detaljeret vurdering af kilderne til problemerne, de relaterede mål, de tilgængelige løsningsmodeller og deres virkninger.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Dette initiativ forventes grundlæggende at støtte medlemsstaterne i at opfylde deres forpligtelse til at samarbejde om retshåndhævelse. Det imødekommer presserende operationelle behov og opfordringer fra Rådet om at overveje at *konsolidere EU's retlige ramme for yderligere at styrke det grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde og støtte udviklingen af en problemfri og hurtig udveksling af oplysninger og videreudviklingen af relevante strukturer og platforme.*

Initiativet søger at nå følgende **målsætninger**:

- 1) Målsætning I: At lette **de retshåndhævende myndigheders lige adgang** til oplysninger i en anden medlemsstat (svarende til adgangen til oplysninger inden for en medlemsstat), samtidig med at de grundlæggende rettigheder og databeskyttelseskrav overholdes
- 2) Målsætning II: At sikre, at alle medlemsstater har et effektivt fungerende **centralt kontaktpunkt**, herunder når der kræves en **retskendelse** for at levere oplysninger efter anmodning fra en anden medlemsstat, og at sikre kontaktpunktets effektive samarbejde med **politi- og toldsamarbejdscentre** (PCC-centre)
- 3) Målsætning III: At oprette en **obligatorisk standardkommunikationskanal** for udveksling af oplysninger om retshåndhævelse mellem medlemsstaterne (hvor det er relevant).

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU's indsats forventes at være til gavn for hele EU med en afsmittende virkning på associerede Schengenlande ved at styrke den overordnede sikkerhed og tillid mellem medlemsstaterne. I den forbindelse forventes det at støtte det centrale Schengenprincip (et område uden kontrol ved de indre grænser).

Fælles **EU-regler, minimumsstandards og -krav** vil i høj grad forbedre informationsstrømmen i overensstemmelse med **høje standarder for datasikkerhed og databeskyttelse**.

Desuden giver fælles standarder mulighed for en vis grad af automatisering af processen med udveksling af oplysninger, hvorved de retshåndhævende myndigheder frigøres fra visse arbejdskraftintensive/tidskrævende manuelle aktiviteter.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Der er overvejet en række lovgivningsmæssige løsningsmodeller. Efter en foreløbig udvælgelse blev nogle muligheder hurtigt afvist. De andre **løsningsmodeller er blevet vurderet udførligt**:

- 1) Løsningsmodeller vedrørende **målsætning I**: ("At lette lige adgang til oplysninger")
 - løsningsmodel 1.1: forslag til retsakt om ajourføring af den svenske rammeafgørelse fra 2006 for at sikre, at den er i overensstemmelse med direktivet om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet fra 2016 + bløde ledsageforanstaltninger (uddannelse og Kommissionens vejledning)
 - løsningsmodel 1.2: løsningsmodel 1.1 + forenkling af anvendelsen af den svenske rammeafgørelse fra 2006 + større klarhed om de nationale datasæt, der er til rådighed til mulig udveksling
 - løsningsmodel 1.3: løsningsmodel 1.2 + bestemmelser, der sikrer overholdelse af de frister, inden for hvilke data skal stilles til rådighed for en anden medlemsstat (herunder hvornår der kræves en retskendelse).
- 2) Løsningsmodeller vedrørende **målsætning II**: ("at sikre, at alle medlemsstater har et effektivt fungerende centralt kontaktpunkt, herunder når der kræves en retskendelse for at levere oplysninger efter anmodning fra en anden medlemsstat, og sikre kontaktpunktets effektive samarbejde med politi- og toldsamarbejdscentre (PCC-centre)")
 - løsningsmodel 2.1: at fortsætte med Rådets ikkebindende retningslinjer for nationale centrale kontaktpunkter + bløde ledsageforanstaltninger (uddannelse, finansiel støtte og vejledning)
 - løsningsmodel 2.2: *tilnærmelse af minimumsstandards* for sammensætningen af det centrale kontaktpunkt (herunder den obligatoriske tilstedeværelse af en judiciel myndighed), herunder dets funktioner, personale og IT-systemer, og for dets samarbejde med regionale strukturer såsom politi- og toldsamarbejdscentre + bløde ledsageforanstaltninger (uddannelse, finansiel støtte, vejledning)
 - løsningsmodel 2.3: *harmonisering* af regler om sammensætningen af det centrale kontaktpunkt (herunder den obligatoriske tilstedeværelse af en judiciel myndighed), herunder dets funktioner, personale og IT-systemer, og dets samarbejde med regionale strukturer såsom politi- og toldsamarbejdscentre + bløde ledsageforanstaltninger (uddannelse, finansiel støtte, vejledning).
- 3) Løsningsmodeller vedrørende **målsætning III**: ("at oprette en obligatorisk standardkommunikationskanal for udveksling af oplysninger om retshåndhævelse mellem medlemsstaterne (hvor det er relevant)")
 - løsningsmodel 3.1: at fortsætte med Rådets ikkebindende retningslinjer og henstillinger om at

underrette Europol, når SIENA¹ anvendes i sager inden for Europols mandat + bløde ledsageforanstaltninger (uddannelse og finansiell støtte)

- **løsningsmodel 3.2:** forpligtelse til at anvende samme kommunikationskanal til samme formål (ved at gøre Europols SIENA til den foretrukne kanal, hvor det er relevant) + forpligtelse til at underrette Europol, når SIENA anvendes i sager inden for Europols mandat + bløde ledsageforanstaltninger (som i løsningsmodel 3.1)
- **løsningsmodel 3.3:** forpligtelse til som standard at anvende SIENA til al bilateral udveksling af oplysninger (medmindre andet er reguleret i EU-retten) + forpligtelse til at underrette Europol, når det drejer sig om sager inden for Europols mandat, både efter udløbet af en overgangsperiode og med støtte fra Fonden for Intern Sikkerhed til udrulning af SIENA + ledsageforanstaltninger (som i løsningsmodel 3.1).

Efter en detaljeret vurdering af virkningen af de vigtigste løsningsmodeller består **pakken af foretrukne løsningsmodeller af løsningsmodel 1.3, løsningsmodel 2.2 og løsningsmodel 3.3.**

Hvem støtter hvilken løsning?

De interesserede parter støtter generelt udviklingen af en problemfri og rettidig informationsudveksling og videreudviklingen af relevante strukturer og platforme.

Medlemsstaterne forventes at støtte de fleste af de foranstaltninger, der er planlagt under den foretrukne løsningsmodel. Samtidig er medlemsstaterne klar over betydningen af deres nationale suverænitet på retshåndhævelsesområdet ud fra et operationelt og proceduremæssigt perspektiv. Positive udtalelser på ekspertniveau må ikke deles yderligere på politisk niveau.

Det mest sandsynlige hovedemne for denne debat er løsningsmodel 3.3 (om at gøre Europols SIENA-applikation til den obligatoriske kommunikationskanal mellem medlemsstaterne, medmindre andet er fastsat i EU-retten). Men denne mulighed er også blevet forsvaret af medlemsstaterne i Rådet: *Anvendelse af SIENA som standardkommunikationskanal vil bidrage til at strømline udvekslingen af retshåndhævelsesoplysninger og øge sikkerhedsniveauet i forbindelse med politisamarbejde i Unionen. På samme måde vil det gøre det muligt at koncentrere indsatsen på at udvikle en enkelt løsning i stedet for flere og dermed fremme målet om at opnå øget indre sikkerhed i EU.*

Europa-Parlamentet forventes at kontrollere eksistensen af stærke databeskyttelsesgarantier. Drøftelser med alle interesserede parter viste, hvor vigtigt det er at sørge for passende garantier, der sikrer overholdelse af de grundlæggende rettigheder og navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel, der går nye veje, vil være en effektiv reaktion på de udpegede problemer og samtidig øge Europols støtte til medlemsstaterne med det endelige mål at **forebygge, opdage og efterforske strafbare handlinger i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.**

Det er i sidste ende borgerne, som vil drage fordel af den foretrukne løsning. De vil direkte og indirekte drage fordel af bedre kriminalitetsbekæmpelse og lavere kriminalitet. Med hensyn til effektivitet er det **de nationale retshåndhævende myndigheder, der primært drager fordel af løsningerne.**

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel kræver investeringer på både EU- og medlemsstatsplan. Disse omkostninger vil hovedsagelig vedrøre IT-opgraderinger og -uddannelse. Disse omkostninger vil variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af effektiviteten og virkningsfuldheden af deres nationale centrale kontaktpunkter og eventuelle politi- og toldsamarbejdscentre.

Den foretrukne løsningsmodel omfatter effektive løsninger på udfordringer, som ellers ville skulle løses med

¹Europols netværksprogram til sikker informationsudveksling.

højere omkostninger, have ringe kompatibilitet eller være mindre effektive. Nogle af løsningsmodellerne er imidlertid vanskelige at kvantificere. Ifølge Europols oplysninger anslås omkostningerne i forbindelse med integrationen af Europols SIENA-applikation i 20 medlemsstaters sagsstyringssystemer (CMS) og udviklingen af CMS'er i ti medlemsstater at være 2,5 mio. EUR (det er nødvendigt med en engangsinvestering). Effektivitetsgevinster vil opveje disse omkostninger (behov for færre ressourcer til sagsbehandling betyder, at flere ressourcer kan bruges på "løsning af sager"). Den foretrukne løsningsmodel indeholder ikke lovgivningsmæssige forpligtelser for borgere/forbrugere og skaber derfor heller ikke yderligere omkostninger for disse interesserede parter.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Den foretrukne løsningsmodel kan have en lille positiv indvirkning på små og mellemstore virksomheder i betragtning af den øgede efterspørgsel efter IT-produkter og -tjenester.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Som nævnt ovenfor kræver den foretrukne løsningsmodel investeringer på medlemsstatsniveau. Disse omkostninger vil hovedsagelig vedrøre IT-opgraderinger og -uddannelse. Nogle af løsningsmodellerne er imidlertid vanskelige at kvantificere. Disse omkostninger vil variere betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden afhængigt af effektiviteten og virkningsfuldheden af deres nationale centrale kontaktpunkter og eventuelle politi- og toldsamarbejdscentre. Ifølge Europols oplysninger kan omkostningerne til udvikling af et sagsforvaltningssystem på nationalt plan beløbe sig til 150 000 EUR (engangsinvestering) pr. medlemsstat. Effektivitetsgevinster vil opveje disse omkostninger (behov for færre ressourcer til sagsbehandling betyder, at flere ressourcer kan bruges på "løsning af sager"). De nødvendige IT-opgraderinger i både centrale kontaktpunkter og PCC-centre kan beløbe sig til maksimalt 11,5 mio. EUR (2,5 mio. EUR for centrale kontaktpunkter + 9 mio. EUR for PCC-centre). Disse omkostninger (engangsinvestering), som anses for acceptable, står i rimeligt forhold til det udpegede problem og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det specifikke mål. EU's Fond for Intern Sikkerhed vil yde støtte (hovedsagelig via nationale programmer).
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Den foretrukne løsningsmodel giver medlemsstaterne nationale og regionale informationsknudepunkter med henblik på en mere effektiv adgang til og deling af eksisterende data. Den foretrukne løsningsmodel sikrer også fuld overensstemmelse mellem et nyt direktiv om udveksling af oplysninger og kommunikation og direktivet om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet fra 2016. En sådan overensstemmelse sikrer en eksplicit overholdelse af de grundlæggende rettigheder, hvilket i øjeblikket ikke er tilfældet med den svenske rammeafgørelse fra 2006. Den foretrukne løsningsmodel opfylder et mål af almen interesse og er strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt for at nå dette mål.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
[To] år efter gennemførelsesfristen og hvert [fjerde] år derefter bør Kommissionen forelægge to rapporter for Europa-Parlamentet og Rådet. I den første skal det vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv. I den anden skal resultaterne vurderes ud fra målene, og de grundlæggende principper fortsatte gyldighed og eventuelle konsekvenser for fremtidige muligheder skal gennemgås.