

Redegørelse afgivet af justitsministeren (Peter Hummelgaard) den 8. februar 2023

Redegørelse

om

status over dansk politis situation i forhold til Europol

(Skriftlig redegørelse)

1. Indledning

Folketinget vedtog den 27. april 2017 lov nr. 411 om Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol). Den daværende regering indgik på den baggrund den 29. april 2017 en aftale med Europol om operativt og strategisk samarbejde (Europol-aftalen).

Europol-aftalen trådte i kraft den 30. april 2017 og har til formål at oprette samarbejdsrelationer mellem Danmark og Europol for at støtte og styrke samarbejdet mellem de øvrige EU-medlemslande og Danmarks kompetente nationale myndigheder og deres fælles indsats for at forebygge og bekæmpe alvorlig og organiseret kriminalitet, der berører to eller flere EU-medlemslande, terrorisme og andre former for kriminalitet, der berører en fælles interesse, som er omfattet af EU-samarbejdet.

Europol-aftalen svarer ikke til et medlemskab af Europol, men Rigspolitiet vurderede i forbindelse med Europol-aftalens indgåelse, at aftalen på en række væsentlige punkter er operativt tilfredsstillende for dansk politi, og at aftalen på kort sigt sikrer dansk politi en tilfredsstillende adgang til Europols databaser.

Det fremgår af den politiske aftale af 12. december 2016 mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre samt Socialistisk Folkeparti om Danmarks tilknytning til Europol efter den 1. maj 2017, at aftalepartierne vil følge udviklingen nøje og årligt gøre status over dansk politis situation i forhold til Europol med en årlig rapport efterfulgt af et møde i aftalekredsen samt en redegørelsesdebat i Folketinget.

Justitsministeriet har siden årligt afgivet en redegørelse om status over dansk politis situation i forhold til Europol til Folketinget.

Den seneste redegørelse blev afgivet den 9. november 2021. Det fremgår heraf, at det fortsat er Rigspolitiets vurdering, at samarbejdet med Europol har en operationel stor nytteværdi for dansk politi, og at samarbejdet med Europol fungerer godt inden for den ramme, som Europol-aftalen giver. Samtidig er det fortsat Rigspolitiets vurdering, at Danmarks udtrædelse af Europol har operationelle konsekvenser for dansk politi.

Siden seneste redegørelse har Europa-Parlamentet og Rådet vedtaget en forordning om ændring af Europol-forordningen¹. Den ændrede forordning, som trådte i kraft den 28. juni 2022, har til formål at styrke Europols mandat til bedre at støtte Europols medlemslande i bekæmpelsen af alvorlig og organiseret kriminalitet og terrorisme og at tackle nye sikkerhedstrusler.

Den foreliggende redegørelse indeholder flere overordnede afsnit. Afsnit 2 vedrører dansk politis samarbejde med Europol og beskriver bl.a. politiets deltagelse i bestyrelsesmøder i Europol og politiets samarbejde med Europol under bl.a. *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)* samt *High Value Targets (HVT)*. Afsnit 3 vedrører databaser og applikationer og indeholder en beskrivelse af dansk politis adgang til oplysninger i de enkelte databaser og adgang til brug af de enkelte applikationer. Derudover findes der i redegørelsens afsnit 4 en beskrivelse af Storbritanniens samarbejde med Europol efter Storbritanniens udtræden af Den Europæiske Union, og afsnit 5 indeholder en beskrivelse af den ændrede Europol-forordnings betydning for Danmarks situation i forhold til Europol. I af-

snit 6 beskrives aftalens økonomiske konsekvenser, og afsnit 7 indeholder en sammenfatning af Rigspolitiets vurdering af samarbejdet med Europol og betydningen af det danske retsforbehold.

2. Dansk politis samarbejde med Europol

Europols bestyrelse

Danmark har i det forløbne år deltaget som observatør i samtlige bestyrelsesmøder i Europols bestyrelse (Management Board) og været inviteret til alle møder i undergrupper til bestyrelsen, ligesom Danmark deltager som observatør på møderne for lederne af de nationale Europol-enheder, de såkaldte Heads of Europol National Units (HENU).

Danmark har som tredjeland og i medfør af Europol-aftalen alene mulighed for at deltage som observatør ved møderne, ligesom der kan være særlige dagsordenspunkter, som kun medlemmer af Europol kan deltage i drøftelserne af. De øvrige tredjelandslande, der har operationelle samarbejdsaftaler med Europol, deltager ikke i møderne, medmindre de er særligt inviteret af medlemslandene.

Det er Rigspolitiets erfaring, at Danmark i praksis har meget begrænset indflydelse på de beslutninger, der træffes i Europol, hvilket bl.a. kan henføres til, at Danmark alene deltager som observatør på møder i Europols bestyrelse og på HENU-møder.

Forbindelsesofficerer

Alle medlemslande og tredjelande, der har indgået en operationel aftale med Europol, har udstationeret forbindelsesofficerer til Europols hovedkvarter i Haag. Forbindelsesofficererne er tilknyttet Europol, men er ikke en del af organisationen Europol og er derfor undergivet national ret.

Det er fortsat Rigspolitiets opfattelse, at de danske forbindelsesofficerers daglige samarbejde med Europol og de øvrige landes forbindelsesofficerer er godt og konstruktivt, og at Europol-samarbejdet i denne sammenhæng er af operationel stor betydning for Danmark.

Det følger af den nationale strategi for cyber- og informationsikkerhed fra december 2021, at der skal opbygges et aktivt cyberforsvar, der bl.a. skal sætte myndighederne i stand til at forstyrre, vildlede eller standse en modstanders cyberrationer mod Danmark, og at dette bl.a. indebærer, at der udsendes en forbindelsesofficer til Europols Joint Cyber Action Task Force (J-CAT). Nationalt Cyber Crime Center (NC3) i National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) udstationerede derfor pr. 1. september 2022 en forbindelsesofficer til den danske desk med den primære opgave at indgå i samarbejdet i J-CAT under Europols Cyber Crime Centre

(EC3). EC3 leverer operationel, strategisk og analytisk støtte til medlemslandenes efterforskninger og er bl.a. vært og facilitator for indsatsen i J-CAT vedrørende bekæmpelsen af cyberkriminalitet.

J-CAT udgør et stående operationelt team af cyberforbindelsesofficerer fra medlemslande og en række lande uden for EU med understøttelse af EC3-ansatte. Forbindelsesofficererne er alle placeret i Europols hovedkvarter og opererer fra samme kontor for at sikre smidig og effektiv kommunikation. Herudover er en medarbejder fra Eurojust tilknyttet EC3 for bl.a. løbende at drøfte sager og projekter af fælles interesse for de deltagende lande. Når en sag om cyberkriminalitet eller seksuelt misbrug af børn viser sig at være aktuel i flere lande, kan J-CAT understøtte opstarten af en fælles europæisk efterforskning for dermed at bidrage til en hurtigere og mere effektiv efterforskning og opklaring. Det er vurderingen, at den viden og læring, der opnås ved at være medlem af dette samarbejde, også gavner udviklingen af nationale koncepter og indsætter.

European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats

European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) er udmøntningen af EU's prioriteter for bekæmpelsen af organiseret og grov international kriminalitet under *EU's Policy Cycle*, der udvikler aktiviteter med henblik på at indfri EU's strategiske mål om bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet.

EMPACT-prioriteterne fastlægges hvert fjerde år via en rådskonklusion. De nuværende prioriteter beror på rådskonklusion af 26. maj 2021 og dækker perioden 2022-2025. Samarbejdet om EMPACT-prioriteterne udmøntes i årlige operationelle handlingsplaner, der udarbejdes inden for hver prioritet. Rigspolitiet har oplyst, at Danmark i 2022 deltog i samtlige 15 operationelle handlingsplaner.

Det er medlemslandene selv, der driver dette samarbejde. Europol understøtter samarbejdet via EMPACT Support Team, ligesom den primære finansiering af aktiviteter under EMPACT sker via Europols budget. Herudover kan Europol deltage i udmøntningen af aktiviteter, der er indeholdt i de operationelle handlingsplaner, ligesom Europol understøtter de operationelle handlingsplaner analytisk.

Den danske deltagelse i EMPACT er overordnet forankret i Rigspolitiet, som inddrager relevante politikredse i aktiviteter inden for de operationelle handlingsplaner. Andre offentlige, ikke-retshåndhævende myndigheder kan ligeledes inddrages i aktiviteter under relevante operationelle handlingsplaner. Det drejer sig f.eks. om Toldstyrelsen og Skattestyrelsen.

Som følge af Danmarks status som tredjeland kan Danmark ikke selvstændigt ansøge Europol om finansiering fra de midler, der er afsat under Europols budget til operationelle aktiviteter under EMPACT. Dansk politi kan imidlertid – i de tilfælde hvor dansk politi deltager i en grænseoverskridende efterforskning – modtage finansiering via en indgiven ansøgning fra et andet medlemsland med henblik på dækning af udgifter, som dansk politi måtte afholde i forbindelse hermed. Sådanne udgifter vil f.eks. kunne omfatte udgifter til tolk, oversættelse af dokumenter, deltagelse i møder mv.

Som eksempler på dansk politis deltagelse i aktiviteter i regi af EMPACT kan nævnes deltagelsen i fælles aktionsdage i maj 2022 under EMPACT-prioriteten 'berigelseskriminalitet', der havde fokus på omrejsende kriminelle grupperinger og bilateral *real-time* udveksling af oplysninger vedrørende disse grupperinger. I forbindelse med aktionsdagene blev der oprettet et midlertidigt operationscenter i Europol, hvor nationale eksperter fra EU-medlemslandene deltog. De pågældende aktionsdage førte ikke til større sager med relation til Danmark, men dansk politi kunne imidlertid understøtte flere efterforskninger i andre medlemslande med efterretninger samt data fra politiets automatiske nummerpladegenkendelsessystem. I løbet af aktionsdagene var dansk politi således involveret i 377 forespørgsler på personer/køretøjer, der enten udgjorde omrejsende kriminelle grupperinger eller formodedes at kunne udgøre omrejsende kriminelle grupperinger. Data, der indgår i sådanne forespørgsler, kan desuden understøtte dansk politis fremadrettede arbejde med indsatsen mod omrejsende kriminelle grupperinger.

Rigspolitiet har oplyst, at deltagelse i de fælles aktionsdage bidrager positivt til både den nationale og internationale indsats vedrørende bekæmpelsen af omrejsende kriminelle, ligesom aktionsdagene styrker netværket mellem internationale aktører, der arbejder inden for området med omrejsende kriminelle grupperinger.

Dansk politi (NSK) deltog derudover sammen med 13 andre lande i maj 2022 i en såkaldt Joint Action Day (JAD) under navnet "*Hackathon*" i regi af EMPACT-prioriteten 'menneskehandel'. Aktionsdagen, der fandt sted som en online aktionsdag, havde til formål at afsløre kriminelle netværk, der – via onlineplatforme – rekrutterer ukrainske flygtninge med henblik på seksuel udnyttelse eller udnyttelse af arbejdskraft. Aktionsdagen førte bl.a. til, at der blandt de deltagende lande blev identificeret 9 formodede menneskehandlere og 9 mulige ofre, mens 15 nye efterforskninger blev indledt. En aktionsdag med samme fokus blev afholdt i Holland i efteråret 2022, hvor dansk politi ved NSK og Syd- og Sønderjyllands Politi deltog.

I juni 2022 deltog en række danske politikredse i en fælles aktionsuge også under EMPACT-prioriteten 'menneskehandel'. Denne aktion havde fokus på udnyttelse af arbejdskraft og relaterede lovovertrædelser ved gennemførelse af målret-

tede kontroller på udvalgte lokationer i de deltagende medlemslande. Aktionen ledte bl.a. til anholdelse af 59 personer, identifikation af 487 potentielle ofre for forskellige former for udnyttelse, afsløring af 34 forfalskede dokumenter samt iværksættelse af omkring 80 nye efterforskninger. For så vidt angik den danske del af aktionen har politikredsen oplyst Rigspolitiet om, at politiet foretog kontrol af 38 lokationer i Danmark, herunder massageklinikker, byggepladser mv., ligesom politiet foretog kontrol af 144 personer, hvoraf to personer efterfølgende af Center for Menneskehandel er blevet vurderet som potentielle ofre for menneskehandel. Herudover har de deltagende politikredse oplyst Rigspolitiet om, at aktionsugen har ført til sager om overtrædelse af udlændingeloven i form af ulovligt ophold og/eller ulovligt arbejde samt sager om personelfalsk.

Herudover deltog en række danske politikredse i endnu en aktionsdag med lignende fokus i oktober 2022. I alt blev 147 personer, køretøjer, lokationer og ID-dokumenter kontrolleret. Kontrollerne førte til anholdelse eller sigtelse af 13 personer for manglende opholds- og arbejdstilladelser, mens én person blev identificeret som et potentielt offer for menneskehandel.

High Value Targets /Operational Task Forces

I sommeren 2017 lancerede Europol et nyt koncept til måludpegning og bekæmpelse af såkaldte High Value Targets (HVT). HVT defineres som organiserede kriminelle personer, der udgør en stor kriminalitetstrussel for to eller flere Europol-medlemslande, og som begår kriminalitet, der er omfattet af Europols mandat.

Konceptet indebærer, at medlemslandene kan fremsætte forslag til, hvilke personer der på en liste skal fremgå som HVT, hvorefter Europol understøtter udvælgelsen af personer til listen på baggrund af forskellige kriterier, der fremgår af en fastlagt procedure, som betegnes Standard Operating Procedure (SOP). Eksempler på kriterier kan f.eks. være evnen og viljen til at beskadige private eller offentlige interesser, adgang til ekspertise, adgang til økonomiske ressourcer samt evnen og viljen til at bruge vold eller korrupsion.

Når medlemslandene sammen med Europol har udpeget personer som HVT, kan disse blive genstand for en såkaldt Operational Task Force (OTF). De deltagende medlemslande samt Europol allokere hver især personale til en OTF. Enhver information, der behandles med henblik på at understøtte en OTF, skal finde sted inden for et eksisterende analyseprojekt. For en beskrivelse af Europols analyseprojekter henvises til afsnit 3.

Danmark har på grund af sin status ikke mulighed for af egen drift at foreslå eller udvælge HVT. Danmark og øvrige tredjelande kan dog inviteres til deltagelse i processen vedrørende udvælgelse af HVT, såfremt det af de deltagende

medlemslande vurderes nødvendigt ud fra et operationelt synspunkt. Danmark vil i så fald alene kunne deltage som observatør, der leverer information, som måtte være relevant for processen. Danmark kan ligeledes inviteres til at deltage i den efterfølgende OTF efter forudgående godkendelse fra de involverede medlemslande. Deltagende aktører bør allokere ressourcer til den pågældende OTF.

Rigspolitiet har oplyst, at det klart vil være en fordel med stor operationel værdi, hvis Danmark kunne deltage på lige fod med de øvrige medlemslande i hele processen vedrørende evaluering af udvælgelseskriterier samt beslutning om udpegelse af HVT.

Danmark har gennem længere tid deltaget og deltager fortsat pr. 1. december 2022 i to forskellige operationelle task forces (OTF EMMA og OTF LIMIT) vedrørende nedtagning af krypterede netværk, som primært har været benyttet af medlemmer af kriminelle organiserede netværk. Derudover har Danmark også deltaget i OTF Greenlight, der tillige vedrører nedtagning af et krypteret netværk.

For så vidt angår OTF EMMA har Danmark ved sin deltagelse fået adgang til store mængder data sikret fra den krypterede kommunikationsplatform Encrochat. På samme vis har Danmarks deltagelse i OTF LIMIT betydet, at dansk politi har fået adgang til store mængder data – denne gang fra den krypterede kommunikationsplatform SKY ECC, der ligesom Encrochat primært blev benyttet af organiserede kriminelle.

Danmarks deltagelse i OTF EMMA og LIMIT har medført, at materiale fra de krypterede platforme har indgået og fortsat indgår i en række efterforskninger i Danmark vedrørende alvorlig kriminalitet. Der er ligeledes afsagt domme i flere store sager, hvor Encrochat- eller SKY ECC-data har indgået som bevis i sagen.

3. Databaser og applikationer

Secure Information Exchange Network Application

Secure Information Exchange Network Application (SIENA) er en krypteret kommunikationsplatform, hvor medlemslande og tredjelande med en operationel aftale med Europol kan kommunikere bilateralt og med Europol. SIENA kan også anvendes til at sende bidrag til Europols databaser samt til anmodning om søgning i samme.

Dansk politis kommunikation i Europol-regi foregår således primært via SIENA. SIENA bruges til at udveksle oplysninger af følsom karakter i sager, som bl.a. omhandler efterretning og efterforskning inden for mandatområderne, og som foregår på tværs af grænserne inden for EU og de operationelle tredjelande.

SIENA benyttes for nuværende af NSK, den danske desk i Europol og Rigspolitiet.

SIENA anvendes også af de myndigheder og enheder mv. i politiet, hvis opgavevaretagelse forudsætter adgang til at kommunikere og udveksle oplysninger via en krypteret kommunikationskanal. Det drejer sig om passagerlisteoplysningsenheden (PNR-enheden) i Københavns Politi, udlændingekontrolafdelingerne i Syd- og Sønderjyllands Politi og Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi samt Midt- og Vestsjællands Politi i forbindelse med kredsenes deltagelse i EMPACT-samarbejdet. Desuden anvendes SIENA af Politiets Efterretningstjeneste (PET), herunder Politiets Aktionsstyrke via ATLAS-samarbejdet, samt politiets udstationerede forbindelsesofficerer i Ankara, Bangkok og Tirana.

Nedenstående tabel viser antallet af meddelelser, som Danmark har udvekslet via SIENA. I statistikken indgår både sendte og modtagne meddelelser. Statistikkerne indeholder ikke de meddelelser, der måtte være udvekslet i den del af SIENA, der angår terrorbekæmpelse.

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 ² | 2021 | 2022 |
|--------|--------|--------|-------------------|--------|--------|
| 12.251 | 14.467 | 17.773 | 19.647 | 17.660 | 16.088 |

² I Redegørelse af 10. november 2021 om status over dansk politis situation i forhold til Europol fremgik, at tallet for 2020 var 20.722. Tallet var imidlertid indhentet fra SIENA Annual Report 2020, der også omfatter meddelelser i SIENA, der angår terrorbekæmpelse.

Europol Information System

Europol Information System (EIS) er Europols centrale informations- og efterretningsdatabase, som indeholder indberetninger om personer, kriminelle organisationer, lovovertrædelser, objekter med mere. EIS adskiller sig fra Europols øvrige databaser ved, at medlemslande selv opdaterer data og foretager søgning i databasen. Tredjelande med operationelle samarbejdsaftaler, herunder Danmark, har ikke direkte adgang til EIS, hvorfor søgninger samt opdateringer i Danmarks tilfælde foretages af Europol. For Danmarks vedkommende foretages søgninger og opdateringer af de dansktalende sekundære nationale eksperter (SNE), som er ansat under Europol.

I praksis er det i sagens natur mere tidskrævende for dansk politi at skulle anmode SNE'erne om at foretage sådanne opslag i EIS, som politiet indtil den 1. november 2017 selv havde mulighed for at foretage.

Rigspolitiet har i den forbindelse oplyst, at Rigspolitiet ikke med samme smidighed som politiet i de øvrige medlemslande vil kunne foretage opslag i EIS som led i det patruljerende politis opgavevaretagelse. Dette indebærer bl.a., at den særlige ordning efter Europol-aftalen i forhold til

dansk politis adgang til søgning i EIS i visse tilfælde vil kunne forsinke og vanskeliggøre f.eks. grænsekontrolarbejdet. Rigspolitiet er imidlertid ikke bekendt med, at en sådan forsinkelse har haft betydning for udfaldet af konkrete sager eller efterforskninger. Det er fortsat Rigspolitiets vurdering, at ordningen generelt set er operativt tilfredsstillende. Rigspolitiet har dog samtidig oplyst, at dette ikke er at sidestille med en integreret løsning, hvor EIS-søgninger ville indgå som datakilde i et centralt søgesystem.

Nedenstående tabel viser antallet af søgninger i EIS, som Europol har foretaget på vegne af Danmark i 2021 og 2022.

| | |
|---------|---|
| 2021 | Fra og med første kvartal til og med tredje kvartal af 2022 |
| 112.901 | 61.227 |

Som et eksempel på brugen af EIS-data kan nævnes dansk politis monitorering af omrejsende kriminelle, hvor Rigspolitiet for nuværende løbende fremsender modtagne relevante EIS-hits til UKA Vest, med henblik på at oplysninger fra hits kan indgå i det daglige situationsbillede.

Den manglende direkte søgeadgang indebærer desuden begrænsninger i form af, at dansk politi ikke får adgang til applikationen QUEST, der er omtalt senere i redegørelsen, ligesom dansk politis analyseplatform POL-INTEL – som en konsekvens af Danmarks status – ikke har en integration til EIS.

POL-INTEL understøtter sammenstillingen af data fra en række af dansk politis kildesystemer, herunder internationale systemer såsom Schengeninformationssystemet (SIS). Det var i forbindelse med implementeringen af POL-INTEL oprindeligt forudsat, at analyseplatformen skulle have en direkte integration til EIS med henblik på at understøtte politiets evne til at skabe et samlet efterretningsbillede til brug for navnlig bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet.

Europol Analysis System og Analysis Projects

Europols Analysis System (EAS) er det andet af Europols centrale systemer. I det væsentligste er EAS en platform, der indeholder Europols store databaser kaldet Serious Organised Crime (SOC) og Counter Terrorism (CT). Disse to databaser indeholder Europols analyseprojekter (AP) inden for Europols mandatområder, f.eks. menneskesmugling og cyberkriminalitet. EAS indeholder alle de operationelle data samt analyseværktøjer, der gør Europols analytikere og specialister i stand til at levere analytiske produkter til medlemslandene inden for gældende rammer for fortrolighed og databeskyttelse.

Det primære formål med databaserne er at understøtte de analyseaktiviteter, der finder sted i de respektive analyseprojekter i Europol med henblik på at bekæmpe organiseret kriminalitet og andre former for alvorlig kriminalitet, samt at monitorere den organiserede og alvorlige kriminalitet i Europa på strategisk og operationelt niveau. Medlemslandene og tredjelande med en operationel aftale bidrager til databaserne (SOC og CT) gennem indberetninger til Europol via SIENA. Rigspolitiet har i den forbindelse oplyst, at dansk politi fortsat bidrager til databaserne på lige fod med Europols medlemslande. På baggrund af indberetningerne leverer Europol analyser til de involverede medlemslande samt tredjelande med en operationel aftale. På baggrund af sådanne analyser kan der initieres operationelle møder med henblik på at koordinere indsatser mod et fælles mål, ligesom analyserne kan medvirke til, at medlemslandene deler viden om bestemte kriminelle personer eller organisationer.

For så vidt angår Europols videregivelse af oplysninger fra SOC og CT til tredjelande, herunder Danmark, kræver videregivelsen som det klare udgangspunkt samtykke fra det medlemsland, der har indberettet oplysningerne til Europol. Foreligger der ikke et samtykke, følger det af samarbejdsaftalen, at hvis det er absolut nødvendigt for at afværge en overhængende livsfare, skal Europol videregive oplysninger vedrørende Danmark til Danmark. I det tilfælde skal Europol samtidig orientere det medlemsland, der har videregivet oplysningerne til Europol, om videregivelsen og begrunde sin analyse af situationen.

Et samtykke kan være generelt og givet på forhånd, men hvis det ikke er tilfældet, skal Europol fra gang til gang kontakte det indberettende medlemsland med henblik på medlemslandets samtykke til videregivelse af oplysningerne til tredjelandet eller med opfordring om, at medlemslandet selv deler oplysningerne bilateralt. Det er Rigspolitiets opfattelse, at de fleste medlemslande har givet et generelt samtykke til at videregive oplysninger til Danmark. Europol udleverer dog – af fortrolighedshensyn – ikke en liste over, hvilke medlemslande, der har meddelt et generelt samtykke.

Hvis et medlemsland ikke har meddelt et generelt samtykke, kan der forekomme en øget svartid for Danmark i forhold til svartiden for medlemslande. Hvis data fra Danmark udløser et hit i forbindelse med koblingen af et medlemslands oplysninger i SOC og CT, skal Europol således have det pågældende medlemslands forudgående, konkrete tilladelse til at dele oplysningerne med Danmark, medmindre der foreligger en generel forhåndsgodkendelse fra det pågældende medlemsland. I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en generel forhåndsgodkendelse, kan indhentelse af forudgående, konkret tilladelse til at videregive oplysninger således medføre forsinkelser og i nogle tilfælde manglende svar. Oplysninger, som Europol har modtaget fra tredjelande, herunder Danmark, kan videregives af Europol til medlemslandene. Europols videregivelse af oplysninger, der er

modtaget fra et tredjeland til øvrige tredjelande, kan kun ske efter forudgående, konkret tilladelse.

Det er alene Europols medarbejdere, der har direkte adgang til databaserne. Den reviderede Europol-forordning indfører imidlertid en ordning om, at Europol – med henblik på fælles operationel analyse i konkrete efterforskninger – kan gøre visse data direkte tilgængelig for udvalgte medlemslande. For en nærmere beskrivelse heraf henvises til afsnit 5.

Det bemærkes, at EAS fremadrettet vil skulle understøtte indirekte søgeadgange til oplysninger om organiseret kriminalitet, der er indberettet til operationelle analyser som led i udrulningen af QUEST+, der udgør en videreudvikling af applikationen QUEST, jf. nærmere nedenfor.

I medfør af Europol-aftalens artikel 14 inviteres Danmark fortsat af Europol til at deltage i nye eller eksisterende analyseprojekter, som Danmark ikke deltog i ved aftalens indgåelse den 1. maj 2017. Pr. december 2022 deltager Danmark i samtlige 25 verserende analyseprojekter, herunder analyseprojektet vedrørende organiserede kriminelle grupperinger og det nyoprettede analyseprojekt Drug Crime.

Under den nuværende ramme for analyseprojekter bliver alle Europols medlemslande inviteret til at deltage i et analyseprojekt på det tidspunkt, hvor projektet etableres. EU-agenturer, tredjelande og internationale organisationer kan blive inviteret til at blive associeret til et analyseprojekt, hvis formålet med projektet er relevant for dem, eller hvis data, der behandles i projektet, vedrører dem og hvis de deltagende medlemslande giver samtykke til deltagelse. Private aktører kan ikke deltage i et analyseprojekt.

Dansk politis deltagelse i analyseprojekter, som Danmark er inviteret til at deltage i, beslutes af de relevante fagområder i politiet, ligesom værdien af dansk deltagelse løbende vurderes. Det har generelt både operativ og strategisk værdi for dansk politi at deltage i de operative analyseprojekter.

Som et eksempel på anvendelse af oplysninger fra EAS kan nævnes, at dansk politi ved NSK – som led i den målrettede bekæmpelse af organiseret og grænseoverskridende kriminalitet – i februar 2022 afslørede en illegal cigaretfabrik i Østjylland efter gennemførelsen af en længerevarende fremadrettet efterforskning. I forbindelse med sagen blev der beslaglagt omkring 25 millioner illegale cigaretter samt ca. 13 tons forarbejdet tobak, svarende til produktion af yderligere ca. 13 millioner cigaretter, en omfattende mængde professionelt cigaretproduktionsudstyr, og betydelige værdier hos de anholdte. Værdier, der alle mistænkte for at være tilvejebragt for midler opnået ved kriminalitet.

Efterforskningen førte samlet set til, at der blev rejst sigtelse for afgiftsunddragelse på mindst 15 millioner kroner.

Herudover kan nævnes, at Europol er europæisk kontaktpunkt i forhold til amerikanske rapporter fra National Center of Missing or Exploited Children (NCMEC), der viderefremmes af Department of Homeland Security på baggrund af indberetninger til NCMEC. Rapporterne, der bl.a. beror på modtagne oplysninger fra udbydere af sociale medier og andre tjenester på internettet, angår mistanke om seksuel udnyttelse af mindreårige og børnepornografi. De modtagne rapporter indgår i Europols analysesystem EAS og viderefremmes herfra til de relevante medlemslande og tredjelande med henblik på undersøgelse af, om der er grundlag for at iværksætte nationale efterforskninger vedrørende seksuelt misbrug af børn. I 2021 modtog dansk politi ved NSK via Europol 4.640 NCMEC-rapporter, hvoraf 1.363 sager blev viderefremmet til politikredsene. I 2022³ har NSK modtaget 7.110 rapporter via Europol, hvoraf NSK har viderefremmet 2.987 sager til politikredsene. I flere tilfælde har NCMEC-rapporterne været nøglen til afdækning af forhold vedrørende seksuelt misbrug af børn.

On the spot-support

En af Europols primære opgaver er at levere specialiseret operationel og teknisk støtte til de kompetente retshåndhavende myndigheder i medlemslandene. Dette kan bl.a. faciliteres gennem udsendelse af Europols analytikere og specialister på stedet (såkaldt ”on the spot” support).

Gennem de seneste år har antallet og typerne af on-the-spot support udviklet sig markant. En af de mest anvendte former for on-the-spot support er de såkaldte mobile kontorer (”mobile offices”), hvor Europol-ansatte opererer direkte fra lokationen i det medlemsland, hvor operationen finder sted. Via internetopkobling eller mobilt bredbånd kan Europols ansatte – under den konkrete operation – tilgå egne databaser og analyseredskaber samt kommunikationsplatformen SIENA. Europol kan dermed bl.a. bidrage til udarbejdelse af efterforskningsoplæg med visuel analyse og sammenkædning af gerningsmandsprofiler, køretøjer, rejseruter, medgerningsmænd, modus operandi mv. Europol kan desuden bidrage med udtræk og undersøgelse af data fra mobile enheder, såsom smartphones, tablets mv., indhentning af data fra computere eller servere, billeddannelse fra computere, telefonoplåsning mv.

De danske SNE’er har f.eks. assisteret Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi med tilstedeværelse af mobile kontorer i forbindelse med udvidede indrejsekontroller i januar og i juni 2022

Querying Europol System

Querying Europol System (QUEST) er en webbaseret applikation, der tillader medlemslandenes politimyndigheder at foretage søgninger i EIS gennem egne nationale IT-systemer.

QUEST giver en udvidet dataadgang for medlemslande, idet oplysninger fra EIS via applikationen kan tilgås af det operative personale via nationale søgeplatforme. Denne mulighed stilles ikke til rådighed for Danmark som følge af, at Danmark efter Europol-aftalen ikke har direkte adgang til oplysninger i EIS. Det har den betydning, at dansk politi i modsætning til medlemslande, der har implementeret QUEST, ikke i forbindelse med f.eks. kontrol af et udenlandsk køretøj eller en udenlandsk person kan foretage direkte opslag i EIS via QUEST for at fastslå, om den pågældende er registreret i EIS for kriminalitet i andre lande.

Dette kan bl.a. have betydning for det patruljerende politis opgavevaretagelse i relation til udlændinge- og kriminalitetskontrol, herunder i forbindelse med grænsekontrol og indsatsen over for udenlandske personer med relation til bandemiljøet. I stedet vil politiet skulle henvende sig til SNE'en i Ejby eller – uden for normal arbejdstid – Rigspolitiet med henblik på at få oplysninger om eventuel registrering i EIS. Det er fortsat Rigspolitiets opfattelse, at det er praktisk uhåndterbart for det patruljerende politi at foretage systematiske opslag i EIS via Rigspolitiet i forbindelse med den daglige opgavevaretagelse, og at anmodninger om opslag via Rigspolitiet derfor vil begrænses til de få tilfælde, hvor det patruljerende politi har en konkret mistanke om, at enkeltpersoner f.eks. begår grænseoverskridende kriminalitet. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet ikke registrerer, hvor lang tid behandlingen af konkrete henvendelser vedrørende opslag og registrering af oplysninger i Europols databaser tager, ligesom Rigspolitiet ikke registrerer, hvor stor en del af henvendelserne der falder uden for almindelig arbejdstid. Rigspolitiet har imidlertid oplyst, at der er tale om meget få anmodninger uden for almindelig arbejdstid.

QUEST er pr. oktober 2022 implementeret i 13 medlemslandenes nationale systemer. Herudover arbejder enkelte medlemslande aktuelt på at blive tilkoblet, mens en række lande har tilkendegivet interesse i at implementere QUEST i nationale systemer. Statistik fra Europol viser, at 80 pct. af de opkoblede medlemslandenes søgninger i EIS i første og andet kvartal af 2022 er foretaget via QUEST.

QUEST skal på sigt ligeledes søge i operationelle analysedata fra EAS på hit/no hit basis (QUEST+). Søgninger i EAS via QUEST+ vil dels kunne give oplysninger om, hvorvidt der findes data om den søgte person eller genstand i EAS, dels metadata der knytter sig til dataene, der er indberettet, f.eks. oplysning om det indberettende medlemsland eller tredjeland samt dato for indberetningen, SIENA-id, information om hvilket analyseprojekt indberetningen knytter sig til mv. En søgning giver ikke adgang til selve indholdet

af de pågældende indberetninger i databasen. Yderligere oplysninger skal i givet fald rekvireres efterfølgende, f.eks. via anmodning til det indberettende medlemsland via SIENA.

QUEST+-integrationsfasen blev indledt i andet kvartal af 2022 og involverer bl.a. de deltagende medlemslandenes tests af applikationen samt konsultation af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS).

QUEST+ stilles ikke til rådighed for Danmark, som derfor ikke har mulighed for at blive tildelt adgang til at foretage hit/no-hit søgninger i EAS. Det er Rigspolitiets vurdering, at den kommende hit/no-hit adgang til data i EAS ville kunne have operationel værdi for dansk politi som efterretningsværktøj, og at manglende adgang derfor generelt set vil stille Danmark ringere end Europols medlemslande som led i bekæmpelsen af alvorlig organiseret kriminalitet.

4. Storbritanniens samarbejde med Europol efter Brexit

Som følge af Storbritanniens (UK) udtræden af EU den 31. januar 2020 betragtes UK som et tredjeland i relation til Europol. Europol og UK underskrev i september 2021 en samarbejdsaftale, der supplerer og implementerer afsnit V om UKs samarbejde med Europol i handels- og samarbejdsaftalen, der trådte i kraft den 1. maj 2021⁴. Samarbejdsaftalen fastsætter generelle regler for det operationelle samarbejde mellem Europol og UK.

UK har som tredjeland fortsat et forbindelseskontor i Europol, og medlemslande og tredjelande med operationelle aftaler med Europol kan fortsat kommunikere med UK via forbindelseskontoret, bl.a. gennem Europols kommunikationssystem SIENA.

De nærmere detaljer og praktiske forhold vedrørende det operationelle samarbejde mellem UK og Europol skal fastlægges i en række supplerende underordninger, som bl.a. knytter sig til rammerne for udstationering af forbindelsesofficerer, informationssikkerhed og brug af sikker kommunikationslinje. Dette arbejde pågår for nuværende i Europol i samråd med EU-Kommissionen og UK. Når de endelige udkast til ordningerne foreligger, vil disse blive forelagt Europols bestyrelse med henblik på vedtagelse.

5. Forordning om ændring af Europol-forordningen

Den 28. juni 2022 trådte Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2022/991 af 8. juni 2022 om ændring af Europol-forordningen i kraft.

Forordningen har til formål at styrke Europols mandat til bedre at understøtte Europols medlemslande i bekæmpelsen

af alvorlig og organiseret kriminalitet og terrorisme og at tackle nye sikkerhedstrusler.

Forordningen indeholder bl.a. følgende ændringer, der påvirker dansk politis situation i forhold til Europol:

Behandling af personoplysninger til støtte for en strafferetlig efterforskning

Den ændrede forordning indfører en udvidelse i Europols adgang til at behandle personoplysninger som led i Europols understøttelse af medlemslandenes konkrete strafferetlige efterforskninger.

Hvis det er nødvendigt for at støtte en igangværende konkret strafferetlig efterforskning, der er omfattet af Europols målsætninger, må Europol – i en række nærmere angivne tilfælde – behandle oplysninger om enkeltpersoner, som ikke vedrører de kategorier af registrerede, der er opført i forordningens bilag II (mistænkte, dømte, vidner, ofre mv.). Der er således tale om enkeltpersoner, der ikke nødvendigvis har forbindelse til den igangværende konkrete strafferetlige efterforskning.

Dette vil navnlig være relevant når medlemslandene – som led i en igangværende konkret strafferetlig efterforskning – behandler store og komplekse datasæt, hvor kategorierne af registrerede først kan fastslås, når den relevante information er udtrykt og analyseret af Europol.

De nye regler finder anvendelse, hvis Europol vurderer, at det ikke er muligt at understøtte den strafferetlige efterforskning uden at behandle sådanne personoplysninger.

Som tredjeland kan Europol alene behandle ovennævnte efterforskningsoplysninger fra Danmark, hvis det sker med henblik på en operationel analyse, der bidrager til den konkrete strafferetlige efterforskning i et eller flere *medlemslande*, som Europol støtter. Europol kan således ikke behandle sådanne oplysninger efter anmodning fra Danmark med henblik på at bidrage til en strafferetlig efterforskning i Danmark.

Rigspolitiet har oplyst, at det ville have operationel stor nytteværdi, hvis Europol inden for ordningen kunne understøtte Danmark med at behandle store og komplekse datasæt indeholdende ikke-personkategoriserede oplysninger som led i en igangværende strafferetlig efterforskning i Danmark. Det vil eksempelvis være relevant i sager vedrørende økonomisk kriminalitet, hvor sagerne ofte er komplekse og involverer store datasæt, der kan omfatte enkeltpersoner, som ikke nødvendigvis har en forbindelse til den konkrete strafferetlige efterforskning.

Adgang til data i Europols analysedatabaser

Som led i medlemslandenes samarbejde i efterforskninger inden for grænseoverskridende kriminalitet stiller Europol værktøjer til rådighed til støtte for medlemslandene, navnlig gennem udveksling af oplysninger. For at styrke dette samarbejde i konkrete strafferetlige efterforskninger i forbindelse med fælles operationelle analyser indfører forordningen en udvidelse i medlemslandenes adgang til oplysninger. Det drejer sig om oplysninger, som Europol opbevarer i EAS, der er beskrevet i afsnit 3. Fremadrettet kan medlemslandene inden for rammerne af operationelle analyseprojekter beslutte, at Europol kan gøre visse oplysninger *direkte* tilgængelige for andre udvalgte medlemslande med henblik på fælles operationel analyse, når der er tale om konkrete efterforskninger.

Det er Rigspolitiets forståelse, at Danmarks adgang til oplysninger i EAS ikke ændres med forordningen. Det vil sige, at Danmark er afskåret fra en direkte adgang til oplysninger, som et medlemsland har meddelt Europol med henblik på en fælles operationel analyse i konkrete efterforskninger.

6. Økonomiske konsekvenser

Der er på nuværende tidspunkt ansat tre dansktalende nationale eksperter til håndteringen af anmodninger fra dansk politi og videregivelse af danske oplysninger til samt indhentning af oplysninger fra Europols databaser.

I medfør af Europol-aftalen påhviler det som udgangspunkt Danmark at afholde alle omkostninger forbundet med de nationale eksperters ansættelser. Omkostningerne forbundet med ansættelse af de tre nationale eksperter udgjorde i 2021 3,4 mio. kr.

Danmark bidrog forud for 1. maj 2017 til finansieringen af Europol via Danmarks bidrag til EU-budgettet. Danmark er efter Europol-aftalens artikel 22 tilsvarende forpligtet til at bidrage direkte til Europols budget med et årligt beløb, som svarer til Danmarks procentandel af EU-medlemslandenes samlede BNI.

I 2021 udgjorde Danmarks bidrag til Europol 29,3 mio. kr. Det forventes, at Danmarks bidrag til Europol i 2022 vil udgøre 32,4 mio. kr.⁵ Beløbet bliver justeret årligt, når der foreligger opdaterede BNI-tal, som udgør beregningsgrundlaget for bidragets størrelse.

7. Sammenfatning og afsluttende bemærkninger

Det er fortsat Rigspolitiets vurdering, at samarbejdet med Europol har en operationel stor nytteværdi for dansk politi,

og at samarbejdet med Europol fungerer godt inden for den ramme, som Europol-aftalen giver.

Det danske forbindelseskontor i Europol i Haag oplever et godt dagligt samarbejde med såvel medlemslandene og andre tredjelands forbindelseskontorer, ligesom almindelig søgning i og danske bidrag til EIS går smidigt og uproblematisk via de dansktalende nationale eksperter, om end søgeprocessen er mere tidskrævende grundet den manglende direkte adgang til EIS.

Ikke desto mindre er det fortsat Rigspolitiets vurdering, at Danmarks udtrædelse af Europol generelt set har operationelle konsekvenser for dansk politi.

Europol har gennem de seneste år bevæget sig fra at understøtte medlemslandene på et strategisk plan til i højere grad at have fokus på operationel understøttelse af medlemslandenes konkrete efterforskninger.

Hertil kommer, at tempoet i udviklingen af den organiserede kriminalitet, dens stigende kompleksitet og den øgede digitalisering indebærer, at Europol kontinuerligt udvikler nye værktøjer og tiltag til bedst muligt at understøtte medlemslandene i at bekæmpe alvorlig organiseret kriminalitet, hvilket tydeliggøres ved ændringen af Europol-forordningen.

Det er Rigspolitiets umiddelbare vurdering, at den ændrede Europol-forordning på enkelte punkter vil stille Danmark ringere rent operativt end Europols medlemslande. Det gør sig gældende i forhold til Danmarks manglende mulighed

for at få understøttelse fra Europol til at behandle store og komplekse datasæt indeholdende ikke-personkategoriserede oplysninger som led i Europols understøttelse af medlemslandenes konkrete strafferetlige efterforskninger samt Danmarks manglende mulighed for en direkte adgang til visse oplysninger inden for fælles operationelle analyser i konkrete efterforskninger.

Det er fortsat Rigspolitiets vurdering, at den manglende danske adgang til QUEST vil indebære en væsentlig begrænsning af dansk politis muligheder for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, sammenlignet med politiet i de øvrige EU-lande. Det samme vil efter Rigspolitiets vurdering gøre sig gældende i forhold til den manglende danske adgang til QUEST+.

Det er ligeledes fortsat Rigspolitiets vurdering, at en integration af EIS-data i POL-INTEL ville forøge den operative værdi af efterforskningsværktøjet, da sammenstillingen af EIS-data med politiets data i de nationale kildesystemer ville kunne bidrage til opklaringen af grænseoverskridende kriminalitet.

Desuden vurderes det fortsat, at det vil have stor operationel værdi, hvis Danmark deltog i hele processen i forbindelse med evaluering og udpegelse af HVT, ligesom Rigspolitiet vurderer, at dansk politi med fordel ville kunne udnytte mulighederne for finansiering af efterforskningsmæssige tiltag via det budget, der er øremærket hertil under EMPACT, såfremt Danmark var sidestillet med de øvrige medlemslande på dette område.

- ¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/991 af 8. juni 2022 om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europol's samarbejde med private parter, Europol's behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europol's rolle inden for forskning og innovation.
- ³ Opgørelse pr. 1. december 2022.
- ⁴ Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland på den anden side.
- ⁵ Danmarks bidrag til Europol beregnes på baggrund af de deltagende landes bruttonationalindkomster (BNI) i henhold til de i Europol-aftalen fastsatte regler, hvorfor det endelige bidrag fortsat kan blive justeret.