



JUSTITSMINISTERIET

Folketingets Europaudvalg

Dato: 14. februar 2024
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Christina Husted Lundø
Sagsnr.: 2023-10709
Dok.: 3144410

UDVIDET GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europol's støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794

Nyt notat.

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2023) 754

Notatet sendes endvidere til Folketingets Retsudvalg.

1. Resumé

Kommissionen har den 28. november 2023 fremsat forslag til forordning om styrkelse af politisamarbejdet om migrantsmugling og menneskehandel og om ændring af Europol-forordningen. Formålet med forslaget er at styrke Europol's rolle i kampen mod smugling af migranter og menneskehandel, herunder ved oprettelse af Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling under Europol. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold og har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Der forventes mindre positive statsfinansielle konsekvenser for Danmark grundet refusion fra EU-budgettet for forbeholdsramte

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

programmer. Det vurderes, at forslaget overholder nærhedsprincippet. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionsformand Ursula von der Leyen opfordrede i sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2023 til at styrke alle de redskaber, som Unionen har til rådighed, for på effektiv vis at bekæmpe migrantsmugling og til at ajourføre den lovgivningsmæssige ramme og styrke bl.a. Europols rolle.

Kommissionen har på den baggrund ved KOM(2023) 754 af 28. november 2023 fremsat forslag til forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794.

Forordningsforslaget indgår i en pakke af foranstaltninger, der har til formål at modernisere og styrke den eksisterende retlige ramme og give EU regler, der er egnede til formålet med effektiv bekæmpelse af menneskesmugling. Forslaget ledsages af Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA (KOM(2023) 755).

Dette notat vedrører alene forordningsforslaget.

Forslaget er oversendt til Rådet den 17. januar 2024 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 85, 87 og 88 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og TEUF ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Dette fremgår også af forslagens præambelbetragtning nr. 23.

3. Formål og indhold

Formålet med forordningsforslaget er at styrke Europols rolle i kampen mod smugling af migranter og menneskehandel.

Overordnet indeholder forslaget følgende specifikke mål:

1. Styrkelse af samarbejdet mellem agenturerne om smugling af migranter og menneskehandel.
2. Styrkelse af styringen af koordineringen af bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel på EU-plan.
3. Forbedring af informationsudveksling om smugling af migranter og menneskehandel.
4. Styrkelse af medlemsstaternes ressourcer til forebyggelse og bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel.
5. Styrkelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel gennem operationelle taskorcer og indsættelse af Europol med henblik på operationel støtte.

Forslaget indeholder således for det første et forslag om at styrke samarbejdet og koordineringen mellem Europol og andre EU-agenturer, herunder navnlig Eurojust og Frontex. Målet er at etablere en forvaltningsstruktur for effektivt samarbejde, styring og koordinering mellem agenturerne – både på et strategisk plan og et operationelt plan.

For det andet indeholder forslaget et forslag om at oprette ”Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling” som et permanent center under Europol. Europols bestyrelse oprettede i 2016 ”Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling” som et specialiseret EU-ekspertisecenter, men Kommissionen vurderer, at der er behov for at oprette centret som en permanent struktur under Europol og styrke dets engagement med hensyn til at støtte medlemsstaterne i deres forebyggelse og bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel.

Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling skal varetage en række strategiske og operationelle opgaver. Centeret skal bl.a. udarbejde årlige rapporter om migrantsmugling og menneskehandel og lave strategiske analyser og trusselsvurderinger på området. Centeret skal herudover varetage en række operationelle opgaver i form af bl.a. at bistå medlemsstaterne med at udpege relevante sager om migrantsmugling eller

menneskehandel, der kræver indledning af en efterforskning, oprettelse af en operationel taskforce eller samarbejde med tredjelande.

For det tredje foreslås en forpligtelse for medlemsstaterne til at videregive oplysninger om strafbare handlinger vedrørende smugling af migranter og menneskehandel til Europol og medlemsstaterne, hvis oplysningerne er relevante for andre medlemsstater for at forebygge, opdage eller efterforske migrantsmugling og menneskehandel i disse medlemsstater. Videregivelse af oplysninger skal ske i overensstemmelse med Europol-forordningen. Målet hermed er at styrke Europol som EU's knudepunkt for strafferetlige oplysninger om smugling af migranter og menneskehandel.

For det fjerde foreslås det, at medlemsstaterne skal udpege specialiserede tjenester til bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel. Det foreslås i den forbindelse, at Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling skal fungere som et netværk af specialiserede tjenester.

Endelig foreslås for det femte en række ændringer i Europol-forordningen, herunder mulighed for at medlemsstaterne kan oprette en operationel taskforce (OTF), der kan gennemføre efterforskning af navnlig kriminelle netværk og aktører, og mulighed for at en medlemsstat kan anmode om indsættelse af Europol på medlemsstatens område. Til brug herfor opretter Europol en reservepulje af eksperter, som stilles til rådighed af medlemsstaterne. Disse bestemmelser er ikke afgrænset til at vedrøre bekæmpelsen af menneskesmugling og menneskehandel, men vedrører Euopols kompetence i det hele taget.

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 anfører, at medlemsstaterne er ansvarlige for at opretholde lov og orden og beskytte den indre sikkerhed, og at Unionen respekterer medlemsstaternes centrale statslige funktioner, herunder opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den nationale sikkerhed. Ifølge Europol¹ er

¹Europol (2023), Criminal networks in migrant smuggling, Europol Spotlight Report series, Publications Office of the European Union, Luxembourg ([Europol Spotlight Report - Criminal networks in migrant smuggling.pdf \(europa.eu\)](#)).

kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter, kendetegnet ved deres globale, samarbejdsorienterede og smidige karakter.

Kommissionen anfører samtidig, at da grov kriminalitet og terrorisme ofte er af grænseoverskridende karakter, kan foranstaltninger på nationalt plan ikke alene bekæmpe dem effektivt, og at medlemsstaterne på den baggrund samarbejder gennem bl.a. Europol om bekæmpelse af kriminalitet. Kommissionen anfører, at medlemsstaterne ikke vil være i stand til effektivt at tackle de udfordringer, der tages op i forslaget, hvorfor der er behov for en EU-indsats for at øge støtten til medlemsstaterne til bekæmpelsen af grov kriminalitet og terrorisme.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at grov kriminalitet, eksempelvis smugling af migranter og menneskehandel, og terrorisme ofte er af grænseoverskridende karakter, som kræver internationalt samarbejde. Regeringen er således enig med Kommissionen i, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Europol-forordningen er i medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og TEUF, omfattet af det danske retsforbehold. Europol-forordningen er dermed ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Danmark har indgået en aftale med Europol om operativt og strategisk samarbejde (Europol-aftalen).

Europol-aftalen, der trådte i kraft den 30. april 2017, 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.

Det fremgår bl.a. af Europol-aftalen, at samarbejdet mellem Europol og Danmark omfatter alle former for kriminalitet, som henhører under Europols kompetence, jf. listen i Europol-aftalens bilag 1. Samarbejdet kan ifølge bilag 1 vedrøre bl.a. menneskesmugling og menneskehandel.

Samarbejdet kan desuden vedrøre udvekslingen af oplysninger til brug for Europols opgaver, som er angivet i Europols retlige ramme. Det følger af

aftalen, at Danmarks videregivelse af personoplysninger er reguleret af retshåndhævelsesloven,² som gennemfører retshåndhævelsesdirektivet.³ Samarbejdet kan herudover navnlig omfatte udveksling af specialviden, generelle situationsrapporter, resultater af strategiske analyser, oplysninger om efterforskningsprocedurer, oplysninger om kriminalpræventive metoder, deltagelse i fælles efterforskningshold og træningsaktiviteter samt rådgivning og støtte til efterforskning i konkrete sager.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forordningsforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forordningen vurderes derfor ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Økonomiske konsekvenser:

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget ventes at få mindre positive statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Idet forslaget er omfattet af retsforbeholdet, vil Danmark ikke skulle bidrage til forslaget.

Forslaget vil blive finansieret via EU-budgettet med samlet 50 mio. euro i perioden 2025-2027, hvoraf 30 mio. euro finansieres ved omprioritering inden for udgiftsområdet, og 20 mio. euro finansieres ved en mobilisering af margen. Danmark bidrager forholdsmæssigt til Europols budget, men modtager refusion for udgifter, der er omfattet af retsforbeholdet. Omprioriteringen sker både fra programmer, hvor Danmark i dag modtager refusion som følge af retsforbeholdet, samt programmer, hvor Danmark ikke modtager refusion. Idet nærværende forslag er omfattet af retsforbeholdet, og Danmark derfor er berettiget til at få refusion for hele den forholdsmæssige danske andel af udgiften, vil Danmarks refusion fra EU-budgettet stige med mellem 0 og 5 mio. kr. i perioden 2025-2027. Evt. senere dansk beslutning om deltagelse i nærværende forslag vil forventeligt betyde dansk bilateralt bidrag til programmet.

² Lov nr. 410 af 27. april 2017 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

³ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet:

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde i perioden fra den 29. januar 2024 til den 5. februar 2024 og hos Rigspolitiet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Særlige danske opmærksomhedspunkter

Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, jf. artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, ligesom forslaget ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark har i medfør af Europol-aftalen mulighed for at samarbejde med Europol på en række områder i overensstemmelse med Europols retlige ramme. Det bør på den baggrund afklares endeligt, hvilke konsekvenser forslaget har for Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet om forebyggelse og bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel, at samarbejdet reguleres af en selvstændig retsakt, der er omfattet af Danmarks retsforbehold, og ikke af Europol-forordningen, som dog også er omfattet af retsforbeholdet, men hvor Danmark har indgået en samarbejdsaftale med Europol. Det følger bl.a. af samarbejdsaftalen, at samarbejdet mellem Europol og Danmark omfatter alle former for kriminalitet, som henhører under Europols kompetence, jf. listen i Europol-aftalens bilag 1. Samarbejdet kan ifølge bilag 1 vedrøre bl.a. menneskesmugling og menneskehandel.

Forslaget indeholder desuden en række ændringer af Europol-forordningen, herunder et forslag om en ny artikel om operationelle taskforces (OTF), hvorefter medlemsstaterne kan oprette en OTF og indbyde andre medlemsstater eller tredjelande med samarbejdsaftaler til at deltage i eller støtte en OTF. Oprettelse af OTF'er er i dag beskrevet i Europols styringsdokument (SOP).

Danmark har i medfør af SOP mulighed for at oprette og deltage i en OTF. Det bør derfor afklares, om Danmark fortsat vil have adgang til at oprette og deltage i en OTF, når hjemlen hertil flyttes fra SOP til Europolforordningen. I den forbindelse skal det bemærkes, at det fremgår af forslaget, at Europols bestyrelse skal vedtage gennemførelsesbestemmelser for oprettelse og anvendelse af OTF'er, men at dansk politi som følge af Europol-aftalen alene har observatørstatus i Europols bestyrelse.

11. Regeringens foreløbige generelle holdning

Forslaget vurderes at indebære en styrkelse af Europols arbejde med forebyggelse og bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel, hvorfor regeringen umiddelbart er positivt indstillet over for forslaget.

Regeringen vil arbejde for at afklare forslagets betydning for Danmarks samarbejde med Europol. I forbindelse med de kommende forhandlinger vil regeringen have fokus på Danmarks mulighed for at oprette og deltage i en OTF.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.