

RIGSPOLITIET

POLITI

Dansk politis situation i forhold til Europa

Rapport 2025



Indhold

Side 1

1. Indledning	2
2. Dansk politis samarbejde med Europol	3
2.1. Europols bestyrelse	3
2.2. Forbindelsesofficerer	3
2.3. Trusselsvurderinger	4
2.4. European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)	4
2.5. High Value Targets (HVT) og Operational Task Forces (OTF)	6
2.6. OTF EMMA, OTF LIMIT og Operation Endgame	7
3. Databaser, applikationer og understøttelse	9
3.1. Secure Information Exchange Network Application (SIENA)	9
3.2. Europol Information System (EIS)	10
3.3. Prüm II	11
3.4. Europol Analysis System (EAS) og Analysis Projects (AP)	11
3.5. Adgang til data i Europols analysedatabaser	13
3.6. National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC)	13
3.7. On-the-spot-support	14
3.8. Querying Europol System (QUEST)	15
3.9. Plateforme Européenne de Retraits des Contenus Illégaux sur Internet (PERCI)	16
3.10. Behandling af personoplysninger til støtte for en strafferetlig efterforskning	16
4. Økonomiske konsekvenser	18
5. Afslutning	19



1. Indledning

Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde – Europol – bistår nationale retshåndhævende myndigheder med at bekæmpe terrorisme og international kriminalitet. Formålet er således at støtte og styrke medlemslandenes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemslande, terrorisme samt kriminalitet, der berører fælles interesser, som er omfattet af EU-samarbejdet.

Danmark var tidligere fuldgældigt medlem af Europol, men ved Europolforordningens ikrafttrædelse den 1. maj 2017 blev retsgrundlaget for Europol ændret, og som følge af det danske retsforbehold måtte Danmark udtræde som medlemsland af Europol.

Den daværende regering indgik den 29. april 2017 en aftale med Europol om operativt og strategisk samarbejde (Europolaftalen). Europolaftalen er udmøntet i en administrativ samarbejdsaftale, der fastsætter de nærmere tekniske og praktiske rammer for samarbejdet mellem Europol og dansk politi.

Derved betragtes Danmark nu som såkaldt tredjeland i forhold til samarbejdet med Europol. En række andre lande uden for EU har også samarbejdsaftaler med Europol. Danmark er det eneste EU-medlemsland, som samarbejder med Europol på baggrund af en samarbejdsaftale.

Europolaftalen svarer ikke til et medlemskab af Europol, men Rigspolitiet vurderede i forbindelse med Europolaftalens 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 gælder bl.a. Europol Information System (EIS), hvor Europol skal stille ansatte til rådighed på 24/7 basis med henblik på at håndtere anmodninger fra Danmark. Derudover sikrer aftalen navnlig også, at Danmark har et nationalt kontaktpunkt til Europol, ligesom Danmark har et forbindelsesofficerskontor i Europols hovedkvarter i Haag i Nederlandene.

Denne rapport giver et overblik over de centrale elementer, som det europæiske politisamarbejde i regi af Europol består af med et særligt fokus på Danmarks aktuelle situation i forhold til mulighederne for at deltage i samarbejdet.

Det bemærkes, at EU-Kommissionen den 28. november 2023 har fremsat forslag til en forordning om styrkelse af politisamarbejdet om migrantsmugling og menneskehandel i EU og ændring af Europolforordningen. Formålet med forslaget er at sikre, at Europol også i fremtiden har de nødvendige retlige og operationelle værktøjer til at kunne støtte medlemslandene effektivt i bekæmpelsen af migrantsmugling og menneskehandel. Forslaget, der er omfattet af det danske retsforbehold, er fortsat under behandling og er derfor ikke omtalt nærmere i denne rapport.¹

¹ For en gennemgang af forslagets indhold henvises til Justitsministeriets grund- og nærhedsnotat: Retsudvalget 2023-2024, Alm. del, bilag 140.



2. Dansk politis samarbejde med Europol

2.1. Europols bestyrelse

Europols bestyrelse (Management Board) har det overordnede styringsansvar for agenturet. Bestyrelsen består af repræsentanter for hvert Europol-medlemsland samt en repræsentant for Kommissionen.

I medfør af Europaftalen er Danmark fast observatør ved bestyrelsesmøderne. Der kan dog være særlige dagsordenspunkter, som er forbeholdt medlemmer af Europol at deltage i. De øvrige tredjelande, der har operationelle samarbejdsaftaler med Europol, kan ikke deltage i bestyrelsesmøderne eller møder i undergrupper til bestyrelsen, medmindre de er særligt inviteret.

Rigspolitiet deltager som udgangspunkt i samtlige møder i Europols bestyrelse, møder i undergrupper til bestyrelsen samt møder for lederne af de nationale Europol-enheder, de såkaldte Heads of Europol National Units (HENU).

Som følge af Danmarks status som observatør kan Danmark ikke indgå i beslutningsproceduren i bestyrelsen. Danmarks deltagelse i bestyrelsesmøderne og møder i undergrupper hertil giver dog Danmark indsigt i relevante forhold og drøftelser i regi af Europol, ligesom Danmark har mulighed for at fremføre sine synspunkter.

Formandskabet for Europols bestyrelse og underliggende grupper varetages af repræsentanter fra EU's såkaldte trioformandsskabslande, dvs. tre EU-lande der har formandskabet i umiddelbar forlængelse af hinanden. Danmark deltager i den nuværende trioperiode sammen med Polen og Cypern. I den forbindelse har Europols bestyrelse godkendt, at Danmark varetager formandskabet i arbejdsgruppen "Information Management" i trioperioden 1. januar 2025 til 31. juni 2026, ligesom Danmark på foranledning af Europols bestyrelse skal være vært ved Europols bestyrelsesmøde i december 2025 henset til Danmarks EU-formandskab. Mødet forventes afholdt i København.

2.2. Forbindelsesofficerer

Alle medlemslande og tredjelande, der har indgået en samarbejdsaftale med Europol, kan udstationere forbindelsesofficerer til Europols hovedsæde i Haag. Dansk politi har bemandet et forbindelsesofficerkontor i hovedkvarteret,² hvor der for nuværende er udstationeret fire forbindelsesofficerer.

Kontoret ligger "dør om dør" med de øvrige landes tilsvarende kontorer, hvilket bl.a. muliggør hurtig og smidig bilateral kontakt. Alle forbindelsesofficererne er således fysisk placeret i Europols hovedkvarter, men er ikke en del af organisationen Europol.

² Danmarks forbindelsesofficerkontor i Europols hovedkvarter omtales som "Den danske desk".



De danske forbindelsesofficerers daglige samarbejde med Europol og de øvrige landes forbindelsesofficerer er godt, og Europol-samarbejdet har i denne henseende vigtig operationel betydning for Danmark.

Danmark har siden den 1. september 2022 udstationeret en forbindelsesofficer til den danske desk med den primære opgave at indgå i samarbejdet i Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), som udgør et stående operationelt team af cyber-forbindelsesofficerer fra medlemslande samt en række tredjelande. Det er Rigspolitiets vurdering, at den viden og læring, der opnås ved at være medlem af dette samarbejde, også kan gavne den generelle udvikling af dansk politi på efterforskningsområdet, herunder udviklingen af nationale koncepter og indsatser.

I medfør af Europaftalen benytter Danmark sig desuden af muligheden for at sekundere nationale eksperter (SNE'er) til Europol. Disse eksperter arbejder for Europol, men bistår samtidig Danmark med bl.a. søgninger og opdateringer i Europol Information Systemet (EIS), idet Danmark som tredjeland ikke har direkte adgang til EIS.

Aktuelt har Danmark sekunderet tre SNE'er til Europol, hvoraf to er placeret i Europol's hovedkvarter, og en er fysisk placeret i National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) i Danmark.

2.3. Trusselsvurderinger

Europol-samarbejdet bidrager til kortlægning af det europæiske trusselsbillede, som er vigtigt for fastsættelse af fælles europæiske prioriteter inden for kriminalitetsbekæmpelse.

Europol's "Serious and Organised Crime Threat Assessment" (SOCTA) er Europol's væsentligste trusselsvurdering, der udarbejdes hvert fjerde år på baggrund af bidrag fra medlemslandene og andet kildemateriale. Dansk politi og relevante nationale samarbejdspartnere har i 2024 bidraget til Europol's udarbejdelse af den kommende SOCTA, der forventes at blive præsenteret i 1. halvår af 2025.

2.4. European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)

"European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats" (EMPACT) er et EU-instrument til struktureret, tværfagligt samarbejde om bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet.

Det drives af EU-medlemslandene og støttes af EU's institutioner, organer og agenturer i overensstemmelse med deres respektive mandater. Europol understøtter samarbejdet via "EMPACT Support Team", herunder med analysekapacitet, ligesom den primære finansiering af aktiviteter under EMPACT sker via Europol's budget.



EMPACT-prioriteter 2022+

Kriminelle højrisikonetværk
 Cyberangreb
 Menneskehandel
 Seksuel udnyttelse af børn
 Smugling af migranter
 Narkotikahandel
 Svig, økonomisk og finansiel kriminalitet
 Organiseret formuekriminalitet
 Miljøkriminalitet
 Ulovlig handel med skydevåben

EMPACT-prioriteter fastlægges hvert fjerde år via en rådskonklusion. De nuværende prioriteter beror på rådskonklusion af 26. maj 2021 og dækker perioden 2022-2025.

I første halvår af 2025 vil EU-medlemslandene med udgangspunkt i den kommende SOCTA fastlægge de kommende EMPACT-prioriteter, der vil dække perioden 2026-2029.

Samarbejdet om EMPACT-prioriteterne udmøntes via en eller flere operationelle handlingsplaner, der udarbejdes inden for hver prioritet.

Som eksempler herpå kan nævnes prioriteten *narkotikahandel*, der udmøntes i to operationelle handlingsplaner, og prioriteten *kriminelle højrisikonetværk*, der udmøntes i én operationel handlingsplan. I den nuværende periode sker den samlede udmøntning via 15 operationelle handlingsplaner, der indeholder forskellige aktiviteter.

Ofte iværksættes såkaldte aktionsdage, hvor deltagende lande, herunder Danmark, kan gå sammen om koordinerede aktiviteter såsom målrettede kontroller eller operationer, hvor formålet er at bidrage til at forebygge og bekæmpe handel med f.eks. ulovligt gods og ulovlige ydelser. Det kan også være analyse- eller uddannelsesaktiviteter, som skal højne deltagernes vidensniveau og styrke samarbejdet inden for den givne kriminalitetstype.

Endvidere kan der også være fokus på fælles forebyggelsesaktiviteter. Det kan f.eks. omfatte oplysningsaktiviteter i forhold til offentligheden eller polititilstedeværelse på eksempelvis sociale medier med henblik på at forhindre kriminalitet.

Herudover kan Europol og andre agenturer – eksempelvis Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) – deltage i udmøntningen af de operationelle handlingsplaner under EMPACT-prioriteterne.

Resultaterne af de gennemførte aktiviteter indberettes til det medlemsland, der leder aktiviteten, samt til Europol med henblik på et samlet europæisk overblik over indsatser og resultater.

Den danske deltagelse i EMPACT er overordnet forankret i Rigspolitiet, som inddrager de politikredse, herunder NSK samt andre myndigheder, eksempelvis Toldstyrelsen, der måtte være relevante i forhold til aktiviteterne i de operationelle handlingsplaner.

Dansk politi og bl.a. Skattestyrelsen og Toldstyrelsen har i 2024 samlet set deltaget i aktiviteter inden for alle 15 operationelle handlingsplaner.



Udvalgt EMPACT-samarbejde i 2024

Den Landsdækkende Enhed for Operativ Dyrevelfærd og Tungvogn (LEODT) er en del af Midt- og Vestsjællands Politi. Enheden koordinerer indsatsen for de danske myndigheder, der deltager i aktiviteterne under EMPACT-prioriteten *miljøkriminalitet*, som både omhandler forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet samt ulovlig handel med truede dyrearter. Enheden opbygger i den forbindelse bl.a. viden om efterforskningsmetoder samt indsamler og deler efterretninger både nationalt og internationalt.

Enheden har i 2024 bl.a. koordineret den danske indsats mod ulovlig handel med skrotbiler og bildele fra skrotbiler under en EMPACT-aktivitet, der har til formål at kortlægge kriminalitetsbilledet. Herudover har enheden deltaget i en cyberpatrulje under EMPACT, der har bidraget til INTERPOL-aktionen "Operation Thunder", som havde til formål at identificere onlineindhold, der understøtter ulovlig handel med truede dyrearter. Der blev bl.a. fundet salgsannoncer for tænder fra narhval og hvalros, udstoppede skildpadder, fugle og karakaler samt levende fugle og reptiler, som potentielt kan være

Som følge af Danmarks status som tredjeland i Europol kan Danmark ikke selvstændigt ansøge om finansiering til operationelle aktiviteter under EMPACT fra de midler, der er afsat i Europolis budget hertil.

Danmark kan dog i de tilfælde, hvor dansk politi eller andre danske myndigheder deltager i operationelle aktiviteter under EMPACT, modtage finansiering via ansøgning fra et andet medlemsland med henblik på dækning af visse udgifter, som danske myndigheder måtte afholde i forbindelse hermed. Sådanne udgifter vil f.eks. kunne omfatte udgifter til operationelt udstyr, oversættelse af dokumenter, deltagelse i møder mv.

Rigspolitiet vurderer, at deltagelse i operationelle aktiviteter under EMPACT bidrager positivt til både de nationale og internationale indsatser inden for de relevante kriminalitetsområder, ligesom aktiviteterne navnlig styrker netværket og informationsudvekslingen mellem de deltagende myndigheder.

2.5. High Value Targets (HVT) og Operational Task Forces (OTF)

I 2017 lancerede Europol et koncept til måludpegning og bekæmpelse af såkaldte High Value Targets (HVT).



Konceptet indebærer, at medlemslandene kan fremsætte forslag til HVT, som Europol herefter understøtter udvælgelsen af på baggrund af forskellige kriterier, der fremgår af en fastlagt procedure. Eksempler på udvælgelseskriterier kan være evnen og viljen til at skade private eller offentlige interesser, adgang til ekspertise, adgang til økonomiske ressourcer samt evnen og viljen til at bruge vold eller korruption.

Hvad er High Value Targets?

HVT er organiserede kriminelle personer, der udgør en stor kriminalitetstrussel for to eller flere EU-medlemslande, og som begår kriminalitet, der er omfattet af Europols mandat.

Når medlemslandene sammen med Europol har udpeget en person som HVT, bliver denne genstand for en såkaldt Operational Task Force (OTF).

Formålet med en OTF er at gennemføre målrettede efterretnings- og efterforskningsaktiviteter mod den/de udvalgte HVT(er). 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.

I sidste års Europol-rapport (2024) blev det – efter tilkendegivelse fra Europol – oplyst, at Danmark på lige fod med Europols medlemslande kan deltage i processen vedrørende udpegning af HVT og etablering af en OTF. Europol har imidlertid i januar 2025 oplyst, at Europol nu vurderer, at Danmark som følge af sin status som tredjeland i Europol-samarbejdet ikke kan tage initiativ til at etablere en OTF. Det bemærkes dog, at Danmark fortsat – selv i lyset af Europols nye vurdering – har mulighed for at være en del af en OTF.

Dansk politi kan sende personale til støtte for efterforskningsaktiviteterne. Danmark kan dog ikke selvstændigt ansøge om finansiering af udgifter, der er forbundet med dansk deltagelse i forbindelse med en OTF, men vil kunne koble sig på en ansøgning, der er indgivet af et Europol-medlemsland. Danmark har ikke benyttet sig af denne finansieringsmulighed i 2024.

2.6. OTF EMMA, OTF LIMIT og Operation Endgame

Dansk politi har gennem længere tid deltaget i bl.a. de operationelle task forces vedrørende nedtagning af visse krypterede netværk, som primært har været benyttet af medlemmer af kriminelle organiserede netværk (OTF EMMA og OTF LIMIT).

For så vidt angår OTF EMMA har dansk politi 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 også her har fået adgang til store mængder data – denne gang fra den krypterede kommunikationsplatform SKY ECC, der ligesom Encrochat primært er blevet benyttet af organiserede kriminelle.

På baggrund af dansk politis deltagelse i OTF EMMA og OTF LIMIT indgår materiale fra de krypterede platforme i sager i Danmark vedrørende alvorlig kriminalitet, og der er i flere tilfælde afsagt fældende domme i sager, hvor Encrochat eller SKY ECC-data er indgået som bevis.



Et andet samarbejde om bekæmpelse af cyberkriminalitet, som koordineres gennem Europol, er "Operation Endgame". Dette samarbejde resulterede i 2024 i en række aktioner mod centrale, organiserede cyberkriminelle. Dansk politi bidrog til efterforskningen og selve aktionsugen med den danske J-CAT-officer i Europol samt et team med henholdsvis efterforskningsmæssige, tekniske og anklagerfaglige kompetencer.

Målet for Operation Endgame var centrale bagmænd bag såkaldte "botnets", som er it-netværk af tilfældige borgeres og virksomheders computere, der er blevet inficeret med skadelig malware. Malwaren giver bagmændene mulighed for at tage kontrol over computerne, stjæle oplysninger derfra og misbruge dem til kriminalitet. På verdensplan viste flere hundrede tusinde computere sig at være inficeret, og som en del af operationen lykkedes det politiet at nedtage flere af disse botnets, beslaglægge mere end 100 servere samt foretage en række ransagninger og anholdelser.



3. Databaser, applikationer og understøttelse

3.1. Secure Information Exchange Network Application (SIENA)

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 Europol's databaser samt til anmodning om søgning i samme.

Danske myndigheders kommunikation i Europol-regi foregår således primært via SIENA. Platformen bruges bl.a. til at udveksle efterretnings- og efterforskningsmæssige oplysninger vedrørende kriminalitet, som udøves på tværs af grænserne inden for EU og tredjelande med operationelle aftaler med Europol.

SIENA benyttes aktuelt af Rigspolitiet, NSK, herunder den danske desk i Europol, samt visse øvrige enheder mv. i politiet så som Udlændingekontrolafdelingen i Syd- og Sønderjyllands Politi samt den danske forbindelsesofficer i henholdsvis Ankara og Stockholm.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 10. maj 2023 et direktiv om udveksling af oplysninger mellem EU-medlemslandenes retshåndhævende myndigheder (datadelingsdirektivet).³ Direktivet har til formål at styrke informationsudveksling mellem medlemslandene via såkaldte Single Points of Contact (SPOC), der er de nationale politimyndigheders 24-7-kontaktpunkter for udveksling af information.

Direktivet udgør en videreudvikling af Schengenreglerne. Direktivet er omfattet af det danske retsforbehold, men Danmark har den 9. november 2023 meddelt Kommissionen, at Danmark tilslutter sig direktivet.

Direktivet stiller bl.a. krav om udpegning af en national SPOC, etablering af et sagsforvaltningssystem til brug for SPOC samt obligatorisk anvendelse af SIENA som kommunikationskanal for informationsudveksling omfattet af direktivet. Fristen for implementering af direktivet var den 12. december 2024, bortset fra den obligatoriske anvendelse af SIENA, der har frist for implementering den 12. juni 2027. Rigspolitiet har i vidt omfang implementeret de krav, som gælder fra den 12. december 2024, men bl.a. er efterlevelse af de krav, der stilles til sagsforvaltningssystemet, stadig i proces.

Implementeringen af datadelingsdirektivet vil medføre, at SIENA med enkelte undtagelser fremover skal benyttes ved kommunikation mellem de enkelte medlemslande, når der udveksles oplysninger i medfør af direktivet.

Medlemslandene (EU-lande og Schengenassocierede lande) skal også sikre, at deres kompetente retshåndhævende myndigheder, der kan være involveret i udveksling af oplysninger i henhold til direktivet, har direkte adgang til og mulighed for at benytte SIENA.

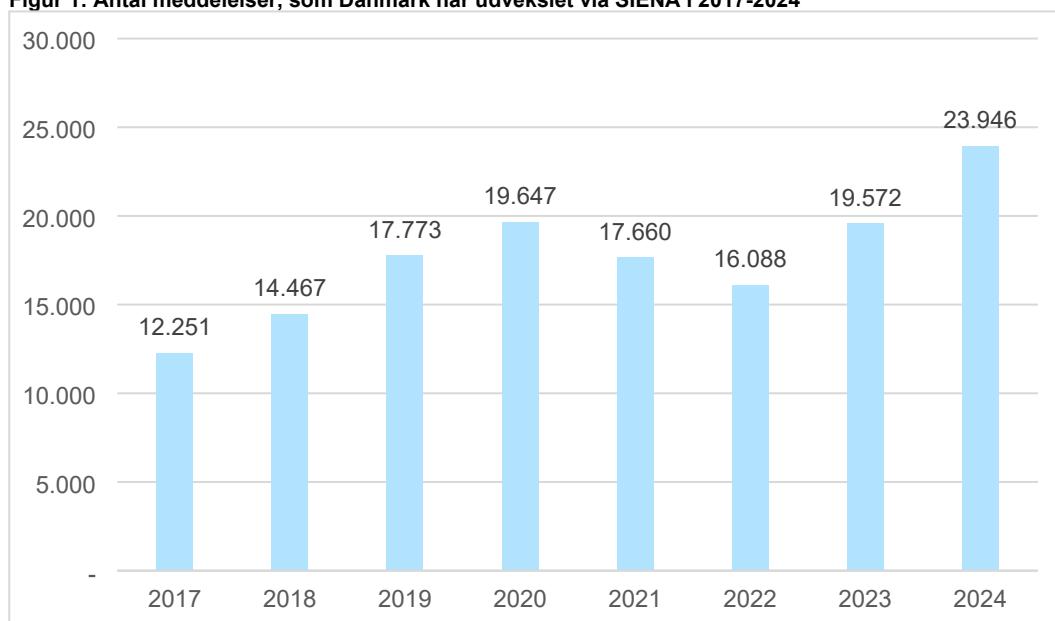
³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/977 af 10. maj 2023 om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA



Sidstnævnte vil forventeligt indebære udrulning af SIENA til en række enheder i dansk politi, der i dag ikke har egen adgang til systemet, med henblik på at disse fremover vil kunne kommunikere direkte med udenlandske samarbejdspartnere.

Nedenstående figur viser antallet af meddelelser, som Danmark har udvekslet via SIENA i perioden 2017 til 2024. Det er Rigspolitiets vurdering, at antallet af meddelelser vil blive væsentligt højere, når datadelingsdirektivet er fuldt implementeret i medlemslandene.

Figur 1: Antal meddelelser, som Danmark har udvekslet via SIENA i 2017-2024



Note: 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.

3.2. Europol Information System (EIS)

Europol Information System (EIS) er Europol's centrale informations- og efterretningsdatabase, som indeholder indberetninger om navnlig personer, kriminelle organisationer, lovovertrædelser og visse objekter (f.eks. køretøjer). EIS adskiller sig fra Europol's 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. Søgninger samt opdateringer i Danmarks tilfælde foretages derfor i første række af de sekunderede nationale eksperter (SNE'er) til Europol og alternativt af andre ansatte i Europol.

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

Dansk politi kan således ikke med samme smidighed som politiet i de øvrige medlemslande foretage opslag i EIS som led i det patruljerende politis opgavevaretagelse. Dette indebærer bl.a., at den særlige ordning efter Europolaftalen i forhold til dansk politis adgang



til søgning i EIS i visse tilfælde vil kunne forsinke og vanskeliggøre f.eks. grænsekontrolarbejdet.

Side 11

Rigspolitiet er ikke bekendt med, at en sådan forsinkelse har haft betydning for udfaldet af konkrete sager eller efterforskninger. Det er Rigspolitiets vurdering, at ordningen generelt er operativt tilfredsstillende, men at den ikke kan sidestilles med egen national søgeadgang.

Antal søgninger i EIS foretaget på vegne af Danmark fra 2021 til 2024

2021	2022	2023	2024
112.901	75.987	78.033	79.882

Som et eksempel på brugen af EIS-data kan nævnes dansk politis monitorering af omrejsende kriminelle, hvor Rigspolitiet som nationalt kontaktpunkt løbende videregiver modtagne relevante EIS-hits til Udlændinge Kontrolafdeling Vest (UKA Vest) i Syd- og Sønderjyllands Politi.

Den manglende direkte søgeadgang i EIS indebærer desuden, at dansk politi ikke får adgang til applikationen QUEST⁴ (omtales senere i rapporten).

3.3. Prüm II

Danmark er med i det nuværende Prüm-samarbejde, som bl.a. gør det muligt for dansk politi at foretage søgninger i andre medlemslandes databaser med fingeraftryk og DNA. Dette foregår via bilaterale opkoblinger direkte til databaser i de medlemslande, som Danmark udveksler data med.

Det følger af Prüm II-forordningen, som blev vedtaget den 13. marts 2024, at Europol skal kunne foretage tilsvarende søgninger mod bl.a. medlemslandenes fingeraftryk- og DNA-databaser, ligesom medlemslandene skal kunne foretage søgninger mod biometrisk data, som tredjelande har delt med Europol.

Det er hensigten med den nye forordning, at medlemslandene skal udveksle oplysninger om bl.a. DNA og fingeraftryk via en ny central router, som efter planen skal tages i brug i 2027. Det er uafklaret, hvornår det eksisterende Prüm-samarbejde og dermed de nuværende opkoblinger mellem landene afvikles.

Danmark står som følge af retsforbeholdet uden for Prüm II-forordningen. Det er på nuværende tidspunkt uvist, om og i så fald hvordan Danmark efter implementering af Prüm II-forordningen vil kunne deltage i samarbejdet.

3.4. Europol Analysis System (EAS) og Analysis Projects (AP)

Europols Analysis System (EAS) er et andet af Europols centrale it-systemer. I det væsentligste er EAS en platform, der indeholder Europols store databaser kaldet "Serious

⁴ "Querying Europol System" (QUEST) er en webbaseret applikation, der tillader medlemslandenes politimyndigheder at foretage søgninger i EIS gennem egne nationale it-systemer.



Organised Crime" (SOC) og "Counter Terrorism" (CT). Disse to databaser indeholder Europol's analyseprojekter (AP).

Side 12

Et analyseprojekt er en platform, hvor der kan udføres operationelle analyser til støtte for efterforskninger eller efterretningsaktiviteter mod specifikke mål. Aktuelt er der 25 analyseprojekter i Europol med fokus på bl.a. menneskesmugling, cyberkriminalitet, organiserede kriminelle grupperinger og narkotikakriminalitet.

Under den nuværende ramme for analyseprojekter bliver alle Europol's medlemslande inviteret til at deltage i et analyseprojekt på det tidspunkt, hvor projektet etableres. Herudover kan EU-agenturer, tredjelande og internationale organisationer inviteres 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.

I medfør af Europaftalen kan Europol invitere danske myndigheder via Rigspolitiet til at deltage i analyseprojekter. Pr. 1. januar 2025 deltager danske myndigheder i samtlige 25 verserende analyseprojekter.

EAS indeholder de operationelle data samt analyseværktøjer, der gør Europol i stand til at levere analytiske produkter til medlemslandene.

Det primære formål med databaserne SOC og CT 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 SOC og CT gennem indberetninger til Europol via SIENA. Danske myndigheder bidrager til databaserne på lige fod med Europol's 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 koordineres indsatser mod fælles mål, ligesom analyserne kan medvirke til, at medlemslandene deler viden om bestemte kriminelle personer eller organisationer.

For så vidt angår Europol's 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 Danmarks samarbejdsaftale med Europol, at Europol kun kan videregive oplysningerne til Danmark, hvis det er absolut nødvendigt for at afværge en overhængende livsfare. I det tilfælde skal Europol samtidig orientere det medlemsland, der har leveret oplysningerne til Europol, om videregivelsen og den nærmere begrundelse herfor.

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 enten at indhente medlemslandets samtykke til videregivelse af oplysningerne til Danmark eller med opfordring om, at medlemslandet selv deler oplysningerne bilateralt. Europol



udleverer – af fortrolighedshensyn – ikke oplysninger om, hvilke medlemslande der har meddelt et generelt samtykke, men det er Rigspolitiets opfattelse, at de fleste medlemslande har givet et sådant samtykke til at videregive oplysninger til Danmark.

Hvis et medlemsland ikke har meddelt et generelt samtykke, og data fra Danmark udløser et hit i forbindelse med koblingen til et medlemslands oplysninger i SOC eller CT, skal Europol have det pågældende medlemslands konkrete tilladelse til at dele oplysningerne med Danmark. Dette vil enten kunne medføre øget svartid i forhold til svartiden for Europol-medlemslande eller manglende svar.

Oplysninger, som Europol har modtaget fra Danmark, kan videregives af Europol til Europol-medlemslandene. Europols videregivelse af oplysninger, der er modtaget fra Danmark, til øvrige tredjelande, kan kun ske efter forudgående, konkret tilladelse.

Det er som udgangspunkt alene Europols medarbejdere, der har direkte adgang til databaserne. Med ændringen af Europolforordningen i 2022 er der skabt hjemmel til, at Europol – med henblik på fælles operationel analyse i konkrete efterforskninger – kan gøre visse data direkte tilgængelig for udvalgte medlemslande.

Det har generelt både operativ og strategisk værdi for dansk politi at deltage i operative analyseprojekter.

3.5. Adgang til data i Europols analysedatabaser

Til brug for Europol-medlemslandenes samarbejde i konkrete efterforskninger af grænseoverskridende kriminalitet stiller Europol værktøjer til rådighed for landene, navnlig gennem udveksling af oplysninger. For at styrke dette samarbejde er der med ændringen i Europolforordningen i 2022 indført en udvidelse i Europol-medlemslandenes adgang til oplysninger. Konceptet har fået betegnelsen Joint Operational Analysis Case (JOAC).

Hermed kan Europol-medlemslandene inden for rammerne af operationelle analyseprojekter beslutte, at Europol kan gøre visse oplysninger direkte tilgængelige for andre udvalgte Europol-medlemslande med henblik på fælles operationel analyse, når der er tale om konkrete efterforskninger. Det drejer sig om oplysninger, som Europol opbevarer i EAS, der er beskrevet i afsnit 3.

JOAC giver også mulighed for, at deltagende medlemslande direkte kan tilgå oplysninger, der indgår i en JOAC-analyse. Implementeringen af JOAC pågår.

Danmark er afskåret fra direkte adgang til oplysninger, som et Europol-medlemsland har meddelt Europol med henblik på en fælles operationel analyse i konkrete efterforskninger i regi af JOAC. Rigspolitiet følger udviklingen og implementeringen af konceptet, herunder via deltagelse i underarbejdsgrupper til Europols bestyrelse.

3.6. National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC)

Europol er europæisk kontaktpunkt i forhold til de rapporter, der udarbejdes af den amerikanske private, non-profit organisation National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC), og videreformidles af Department of Homeland Security til myndigheder mv., herunder Europol.

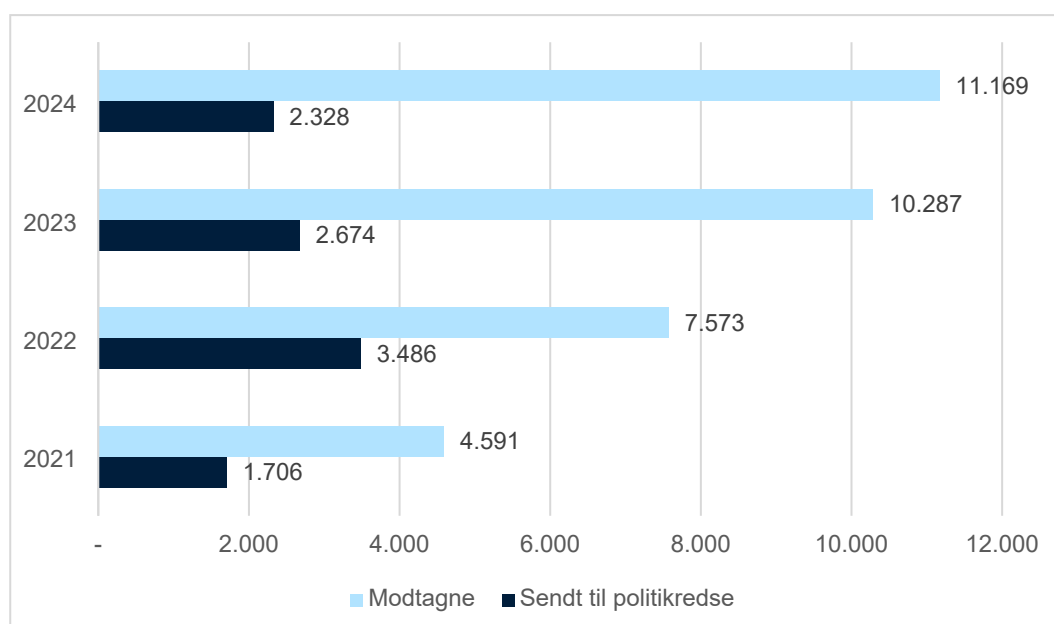


Rapporterne, der bl.a. beror på indberetninger til NCMEC fra udbydere af sociale medier og andre tjenester på internettet, angår mistanke om seksuel udnyttelse af mindreårige og deling af seksuelt billedmateriale af personer under 18 år. Det bemærkes, at NCMEC ikke forholder sig til, hvorvidt indholdet i centrets rapporter er strafbart efter en given national lovgivning.

De modtagne rapporter indgår i Europols analysesystem EAS og videreformidles 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 flere tilfælde har NCMEC-rapporterne været nøglen til afdækning af forhold vedrørende seksuelt misbrug af børn.

Nedenstående figur viser antal NCMEC-rapporter og sager, der er modtaget i NSK og videreformidlet til politikredsene i perioden 2021 til 2024.

Figur 2: Antal NCMEC-rapporter og sager, der er modtaget i NSK og videreformidlet til politikredsene i perioden 2021 til 2024.



3.7. On-the-spot-support

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

En af de mest anvendte former for støtte er såkaldte mobile kontorer, 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.



Gennem on-the-spot-support kan Europol bl.a. bidrage til udarbejdelse af efterforskningsoplæg med visuel analyse og sammenkædning af gerningsmandsprofiler, køretøjer, rejseruter, medgerningsmænd og gerningsmønstre mv. Europol kan desuden bidrage med eksempelvis telefonoplåsning, udtræk og undersøgelse af data fra servere, computere, smartphones, tablets o.l., billeddannelse mv.

Danmark kan benytte sig af on-the-spot-support. Europol har bistået dansk politi med sådan støtte, senest i forbindelse med en drabssag i København, hvor Europol i november 2023 udlånte en analytiker til støtte for efterforskningen.

3.8. Querying Europol System (QUEST)

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 Europolaftalen 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 køretøjet eller personen er registreret med en relation til kriminalitet i andre lande.

For at dansk politi kan få oplysninger om eventuelle registreringer i EIS, vil politiet inden for normal arbejdstid skulle henvende sig til den SNE, der er placeret i NSK, og uden for normal arbejdstid til Rigspolitiet, der herefter tager kontakt til Europol via SIENA. 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 omrejsende kriminelle personer og personer med relation til bandemiljøet.

Det er 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 begrænses. Rigspolitiet registrerer ikke, 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. Der er dog tale om meget få anmodninger uden for almindelig arbejdstid.

QUEST er pr. 1. januar 2025 implementeret i 14 medlemslande. Herudover arbejder andre medlemslande aktuelt på at blive tilkøbt.

Applikationen QUEST+ giver ligeledes mulighed for at søge i operationelle analysedata fra EAS på hit/no hit-basis. Søgninger i EAS via QUEST+ giver oplysninger om, hvorvidt der i EAS findes data om den søgte person eller genstand samt den dertil knyttede metadata.



En søgning giver ikke adgang til selve indholdet af de pågældende indberetninger i databasen. Yderligere oplysninger skal i givet fald rekvireres, hvilket kan ske gennem en anmodning via SIENA til det indberettende medlemsland.

QUEST+-integrationsfasen blev indledt i 2022 og involverer bl.a. de deltagende medlemslandes tests af applikationen samt konsultation af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS). EDPS har afsluttet sin konsultation med et positivt resultat, og QUEST+ er sat i drift i efteråret 2024. Dog er kun få lande tilknyttet indtil videre.

Ligesom QUEST stilles QUEST+ ikke til rådighed for Danmark, og dansk politi har derfor ikke mulighed for at blive tildelt adgang til at foretage hit/no hit-søgninger i EAS. Det er Rigspolitiets vurdering, at dette efterforskningsværktøj vil kunne have operationel værdi for dansk politi, da QUEST+ søgninger kan afdække, hvorvidt Europol har tilgængelige oplysninger i EAS. Det er Rigspolitiets vurdering, at manglende adgang til QUEST+ stiller Danmark ringere end Europols medlemslande som led i bekæmpelsen af alvorlig organiseret kriminalitet.

3.9. Plateforme Européenne de Retraits des Contenus Illégaux sur Internet (PERCI)

Europol understøtter medlemslandenes udmøntning af påbud i medfør af TCO-forordningen⁵ om fjernelse eller deaktivering af terrorrelateret online indhold.

Til brug herfor har Europol udviklet kommunikationsplatformen Plateforme Européenne de Retraits des Contenus Illégaux sur Internet (PERCI), der kan benyttes af medlemslandene til fremsendelse af påbud til hosting-tjenesteydere om nedtagelse eller deaktivering af terrorrelateret online indhold i medfør af TCO-forordningen. PERCI kan også benyttes til indberetninger om terrorrelateret online indhold med henblik på hosting-tjenesteydernes frivillige nedtagelse af indholdet.

Dansk politi har adgang til PERCI, der blev sat i drift primo juli 2023. Rigspolitiet er nationalt kontaktpunkt for PERCI.

3.10. Behandling af personoplysninger til støtte for en strafferetlig efterforskning

Med ændringen af Europolforordningen i 2022 er Europols adgang til at behandle personoplysninger som led i Europols understøttelse af Europol-medlemslandenes konkrete strafferetlige efterforskninger udvidet.

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 personer, der er opført i forordningens bilag II (mistænkte, dømte, vidner, ofre mv.). Der kan således være tale om enkeltpersoner, der ikke nødvendigvis har forbindelse til den igangværende konkrete strafferetlige efterforskning.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/784 om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online.



Dette vil navnlig være relevant, når Europol-medlemslandene – som led i en igangværende konkret strafferetlig efterforskning – behandler store og komplekse datasæt, hvor identifikation af de personer, der måtte falde ind under kategorierne i bilag II, først kan fastslås, når den relevante information er udtrukket og analyseret af Europol.

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

Sådanne efterforskningsoplysninger fra Danmark som tredjeland kan alene behandles af Europol, hvis det sker med henblik på en operationel analyse, der bidrager til den konkrete strafferetlige efterforskning i et eller flere Europol-medlemslande, og som Europol støtter. Europol kan derimod ikke behandle sådanne oplysninger med henblik på at bidrage til en strafferetlig efterforskning i Danmark.

Rigspolitiet vurderer, at det ville have stor operationel værdi, hvis Europol som led i en igangværende strafferetlig efterforskning i Danmark kunne understøtte dansk politi med at behandle store og komplekse datasæt, der indeholder personoplysninger, som endnu ikke er kategoriserede. 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.



4. Økonomiske konsekvenser

Side 18

Danmark er efter Europolaftalens artikel 22 forpligtet til at bidrage direkte til Europols budget med et årligt beløb, som svarer til Danmarks procentandel af EU-medlemslandenes samlede bruttonationalindkomster (BNI). I 2024 udgjorde Danmarks bidrag til Europol knap 39,6 mio. kr.

I medfør af Europolaftalen påhviler det desuden Danmark at afholde omkostningerne forbundet med ansættelse af nationale eksperter til håndteringen af anmodninger fra dansk politi og videregivelse af danske oplysninger til – samt indhentning af oplysninger fra – Europols databaser. Omkostningerne forbundet med ansættelse af de nuværende tre sekunderede nationale eksperter udgjorde i 2024 omtrent 3,5 mio. kr.



5. Afslutning

Det er Rigspolitiets vurdering, at samarbejdet med Europol har stor operationel værdi for Danmark, og at samarbejdet fungerer godt inden for den ramme, som Europolaftalen giver.

Det danske forbindelsesofficerkontor i Europol oplever et godt dagligt samarbejde med såvel medlemslandes som andre tredjelands forbindelsesofficerkontorer, ligesom almindelig søgning i – og danske bidrag til – EIS går smidigt og uproblematisk via de danske SNE'er, om end søgeprocessen er mere tidskrævende som følge af den manglende direkte adgang til EIS.

Ikke desto mindre er det Rigspolitiets samlede vurdering, at Danmarks udtræden af Europol generelt har operationelle konsekvenser for dansk politi, ligesom grundlaget for dansk politis kriminalitetsbekæmpelse i tiltagende omfang bliver udfordret i takt med udviklingen i EU's regulering på det retshåndhævende område, som Danmark står udenfor. Det bidrager til at placere dansk politi i en mere sårbar position i det internationale politisamarbejde.

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. 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. Dette er bl.a. afspejlet ved ændring af Europolforordningen i 2022 og senest ved det fremsatte forslag i 2023 om yderligere ændring af forordningen med det formål bl.a. at styrke Europol operationelt i relation til politisamarbejdet om migrantsmugling og menneskehandel i EU. Forslaget lægger op til, at denne styrkelse bl.a. skal ske gennem udsendelse af eksperter fra Europol til medlemslande på anmodning fra et medlemsland om operationel støtte under det givne medlemslands lovgivning.

Formanden for EU-Kommissionen, Ursula von der Leyen, italesatte i juli 2024 den stigende risiko for EU's medlemslande i forhold til cybertrusler og hybride trusler samt organiseret kriminalitet. Kommissionsformanden understregede i den forbindelse behovet for, at EU kan modsvare disse trusler. Hun foreslog konkret at fordoble Europols personale og styrke dets mandat for at gøre Europol til et "virkeligt operationelt politiagentur". Det er endnu for tidligt at sige, hvad denne udtrykte ambition for Europol vil medføre i forhold til organisationens videre mandat og organisering – og for Danmarks muligheder inden for rammerne af Europolaftalen. Det må dog forventes, at der i fremtiden kommer flere redskaber i agenturets værktøjskasse, som dansk politi ikke får adgang til i samme omfang som Europol-medlemslandene.

Denne udvikling gælder også politisamarbejde, der ikke er omfattet af Europolforordningen, hvor der implementeres værktøjer mv., som Danmark ikke automatisk får adgang til. Der kan eksempelvis peges på ECRIS-TCN, som er et frivilligt samarbejde, hvor medlemslandene – bortset fra Danmark – kan udveksle oplysninger om tredjelandsstatsborgere, der har fået en straffedom i et medlemsland. Endvidere kan



videreudviklingen af Prüm-samarbejdet om udveksling af oplysninger om DNA og fingeraftryk nævnes. Danmark deltager indtil videre i det nuværende Prüm-samarbejde, men står uden for den nye Prüm II-forordning, som danner grundlag for det fremtidige udvidede politisamarbejde om udveksling af oplysninger om bl.a. DNA og fingeraftryk ved anvendelse af en ny it-løsning.

Endvidere har EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagt domme, der – som følge af en krænkelse af enten EU's Charter om grundlæggende rettigheder eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – i et vist omfang indskrænker politiets brug af visse bevismidler. Det gælder eksempelvis teledata. Denne løbende udvikling i retspraksis er med til at understrege vigtigheden af et stærkt internationalt politisamarbejde, herunder i regi af Europol, hvor der kan findes fælles løsninger og tilgange til de problemstillinger, som politiet på europæisk plan løbende stilles overfor.

Det er endvidere Rigspolitiets vurdering, at den manglende danske adgang til søgeredskaberne QUEST og QUEST+ indebærer en væsentlig begrænsning af dansk politis muligheder for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet sammenlignet med politiet i Europol-medlemslandene, idet dansk politi ikke ved søgninger via egne systemer kan konstatere, hvorvidt Europol har tilgængelige oplysninger af interesse for en efterforskning og/eller kontrol.

Rigspolitiet vurderer videre, at hvis Danmark var sidestillet med Europol-medlemslandene, ville dansk politi lettere kunne udnytte muligheder for finansiering af efterforskningsmæssige eller operationelle tiltag.

Endelig vurderer Rigspolitiet, at ændringen af Europolforordningen i 2022 på enkelte punkter stiller Danmark ringere rent operativt end Europols medlemslande. Det gør sig bl.a. gældende i forhold til Danmarks manglende mulighed for at få understøttelse fra Europol til at behandle visse store og komplekse datasæt som led i Europols understøttelse af medlemslandenes konkrete strafferetlige efterforskninger.

