



Bruxelles, den 20.12.2017
COM(2017) 799 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet om udveksling af personoplysninger mellem Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og de tyrkiske kompetente myndigheder for bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR HENSTILLINGEN

I en globaliseret verden, hvor grov kriminalitet og terrorisme i stigende grad er tværnational og antager mange former, bør de retshåndhævende myndigheder være fuldt rustet til samarbejde med eksterne partnere for at sikre deres borgeres sikkerhed. Europol bør derfor kunne udveksle personoplysninger med de retshåndhævende myndigheder i tredjelande, i det omfang det er nødvendigt, for at Europol kan udføre sine opgaver.

Siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2016/794 den 1. maj 2017¹ og i henhold til traktaten er Kommissionen på vegne af Den Europæiske Union ansvarlig for at føre forhandlinger om internationale aftaler med tredjelande vedrørende udveksling af personoplysninger med Europol. Europol kan i det omfang, det er nødvendigt for udførelsen af sine opgaver, etablere og vedligeholde samarbejdsrelationer med eksterne partnere i form af samarbejdsordninger og administrative ordninger, der ikke i sig selv udgør retsgrundlag for udveksling af personoplysninger.

Under hensyntagen til den politiske strategi, som er beskrevet i den europæiske dagsorden om sikkerhed², Rådets konklusioner³ og den globale strategi⁴, de operationelle behov hos de retshåndhævende myndigheder i hele EU og de potentielle fordele ved et tættere samarbejde på dette område, finder Kommissionen det nødvendigt at indlede forhandlinger på kort sigt med otte lande, som identificeret i den 11. statusrapport om indførelsen af en ægte og effektiv sikkerhedsunion⁵.

Kommissionen har foretaget sin vurdering af de prioriterede lande under hensyntagen til Europolis operative behov. I Europolis strategi for 2016-2020 udpeges Middelhavsområdet som prioritet for styrkede partnerskaber⁶. I Europolis eksterne strategi for 2017-2020 understreges også behovet for et tættere samarbejde mellem Europol og Mellemøsten/Nordafrika (MENA) på grund af den aktuelle terrortrussel og migrationsrelaterede udfordringer⁷.

Denne henstilling vedrører specifikt forhandlinger med Tyrkiet, selv om samarbejdet med ethvert land skal ses i sammenhæng med regionen som helhed. Den nuværende ustabilitet i regionen, navnlig situationen i Syrien og Irak, udgør en betydelig langsigtet trussel mod EU's sikkerhed, som hurtigst muligt skal imødegås. Dette berører både den effektive bekæmpelse af terrorisme og den dertil knyttede organiserede kriminalitet⁸ samt migrationsrelaterede udfordringer såsom facilitering af irregulær migration og menneskehandel. Tyrkiet har også udvist interesse i at samarbejde om terrorbekæmpelse med EU's retshåndhævende myndigheder, navnlig den fælles uddannelse, der tilrettelægges af CEPOL. Det er af

¹ Forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53).

² COM(2015) 185 final.

³ Rådsk dokument 10384/17 af 19. juni 2017.

⁴ *Fælles vision, fælles handling: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (Et stærkere Europa – En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik)* <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

⁵ COM(2017) 608 final.

⁶ Europolis strategi for 2016-2020, som vedtaget af Europolis Styrelsesråd den 1. december 2015, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>.

⁷ Europolis eksterne strategi for 2017-2020, som vedtaget af Europolis Styrelsesråd den 13. december 2016, EDOC#865852v3.

⁸ Ifølge Europol omfatter den relevante organiserede kriminalitet i regionen ulovlig handel med skydevåben, narkotikahandel, økonomisk kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge, og cyberkriminalitet.

afgørende betydning at samarbejde med de lokale retshåndhævende myndigheder for at håndtere disse udfordringer.

Europols nuværende samarbejde med Tyrkiet er baseret på en *strategisk samarbejdsaftale*, som blev indgået i 2004⁹. Aftalen fremmer samarbejde inden for udveksling af strategisk og teknisk information af gensidig interesse¹⁰, erfaring med retshåndhævelse, lovgivning, manualer, teknisk litteratur samt andet materiale og anden uddannelse om retshåndhævelse. I EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan af november 2015 var der enighed om at intensivere samarbejdet med Europol ved at udsende en tyrkisk forbindelsesofficer. Den 21. marts 2016 undertegnede Europol og Tyrkiet en *forbindelsesaftale*, der giver mulighed for øget samarbejde. Som følge heraf blev en forbindelsesofficer, der repræsenterer det tyrkiske nationale politi, udstationeret i Europol i maj 2016, hvilket har resulteret i en række positive udviklingstendenser og kontakter. Disse aftaler tillader imidlertid ikke udveksling af oplysninger om en identificeret person eller flere identificerbare personer¹¹.

Den politiske kontekst

Tyrkiet er en central partner for Den Europæiske Union. Siden 1964, hvor Tyrkiet blev knyttet til EU gennem en associeringsaftale, er samarbejdet med Tyrkiet blevet intensiveret. I december 1999 gav Det Europæiske Råd Tyrkiet status af kandidatland, og der blev indledt tiltrædelsesforhandlinger med Tyrkiet i oktober 2005. Det er relevant at uddybe samarbejdet med Europol i dybden for at opfylde alle udestående benchmarks under køreplanen for visumliberalisering¹². På topmødet mellem EU og Tyrkiet den 29. november 2015 blev der opnået enighed om at udvide og intensivere den politiske dialog på alle områder, herunder udenrigs- og sikkerhedspolitik, migration og bekæmpelse af terrorisme.

Tyrkiet og EU har flere gange understreget deres vilje til at tackle den trussel, som Daesh og udenlandske terrorkøbmander udgør, samt den trussel som PKK har udgjort og stadig udgør, hvorfor organisationen af EU er udpeget som en terrororganisation. Under dialogen mellem EU og Tyrkiet om terrorbekæmpelse i juni 2016 blev parterne enige om at undersøge mulighederne for at øge samarbejdet om udveksling af oplysninger, retshåndhævelse og retligt samarbejde, herunder inden for terrorrelaterede udvisninger og finansiering af terrorisme. Interessen i at styrke samarbejdet om udveksling af oplysninger blev bekræftet under dialogen mellem EU og Tyrkiet om terrorbekæmpelse i november 2017; det planlægges at afholde et seminar på højt plan om samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og våbenhandel i Europol.

⁹ Samarbejdsaftale mellem Europol og Republikken Tyrkiet af 28.7.2004, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_on_cooperation_between_the_european_police_office_and_the_republic_of_turkey.pdf.

¹⁰ Tyrkiet bidrager regelmæssigt til Europols rapport om terrorisme, *EU Terrorism Situation and Trend (TE-SAT)* (Situation og tendens for terrorisme i EU).

¹¹ Tyrkiet kan sende, men ikke modtage data. Indirekte overførsel via Interpol er et nyttigt redskab, men ikke den mest effektive eller hurtigste løsning i tilfælde, hvor der kræves øjeblikkelig reaktion.

¹² Den Europæiske Union indledte den 16. december 2013 dialogen om visumliberalisering med Tyrkiet. Dialogen om visumliberalisering er baseret på en køreplan, hvori det fastsættes, hvilke krav Tyrkiet skal opfylde for at blive sat på listen over lande, for hvilke der gælder visumfrihed. Af den syvende rapport om fremskridt i gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet, som Kommissionen forelagde i september 2017, fremgik det, at Tyrkiet stadig mangler at opfylde syv ud af 72 benchmarks.

Tyrkiet og EU har også gentaget deres tilsagn om at arbejde sammen for at fremme internationale bestræbelser som f.eks. Det Globale Forum for Terrorbekæmpelse (GCTF), den globale koalition mod ISIL/Daesh og Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF)¹³.

Samarbejdet på migrationsområdet blev intensiveret på grundlag af en fælles handlingsplan, der blev sat i værk ved topmødet mellem EU og Tyrkiet den 29. november 2015 og i erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016, med henblik på at få sat en stopper for irregulær migration fra Tyrkiet til EU, i fuld overensstemmelse med EU's og internationale standarder. Erklæringen fra EU og Tyrkiet har skabt konkrete resultater til trods for de vanskelige omstændigheder. Antallet af irregulære grænsepassager siden erklæringens ikrafttræden er fortsat væsentligt lavere, og der er dæmnet op for tabet af menneskeliv.

Operationelle behov

På grundlag af data i SOCTA 2017¹⁴ og TE-SAT 2017¹⁵, ovennævnte drøftelser samt bl.a. Europols interne ekspertviden er der behov for samarbejde med Tyrkiet, navnlig for at bekæmpe følgende former for kriminalitet:

Terrorisme: Nylige terrorangreb demonstrerer den terrortrussel, som både Tyrkiet og EU er oppe imod. Islamistisk terrorisme, navnlig Daesh, men også Al-Qaeda, udgør en fælles trussel. For så vidt angår europæiske udenlandske terrorkombattanter, har Tyrkiet været det væsentligste transitknudepunkt for rejse til og fra Syrien og Irak. Både Tyrkiet og EU har bekræftet deres vilje til at dæmme op for denne strøm. De tyrkiske myndigheder har gjort en betydelig indsats på dette område, men har understreget betydningen af at modtage forhåndsinformation om mistænkte rejsende. Nylige hændelser har også vist, at utilstrækkelig, forsinket eller ukoordineret udveksling af oplysninger kan give arresterede rejsende mulighed for uopdagede at vende tilbage til Europa.

Hertil kommer, at mens PKK vurderes at udgøre en lav risiko for Europa, har EU anerkendt den alvorlige trussel, organisationen udgør for Tyrkiet. EU har udpeget PKK som en terrororganisation.

Det fælles arbejde for at modvirke denne terrortrussel, herunder at imødegå fundraising-, propaganda- og rekrutteringsaktiviteter i EU, styrkes af udvekslingen af operationelle oplysninger.

Smugling af migranter: Menneskesmuglere anvender Tyrkiet til at smugle migranter fra Asien, Afrika og Mellemøsten til Europa. Irregulære migranter rejser ind i Tyrkiet over østlige tyrkiske landgrænser med Iran, Irak og Syrien og også over luftgrænser, navnlig ved transit gennem Istanbuls lufthavn. Istanbul selv fungerer som et knudepunkt for irregulære migranter, inden de rejser videre enten til landgrænser med Bulgarien og Grækenland eller til den ægæiske kyst.

Siden erklæringen fra EU og Tyrkiet blev vedtaget den 18. marts 2016, har antallet af irregulære grænseovergange fra Tyrkiet til Grækenland ligget på et væsentligt reduceret niveau. På trods af de tyrkiske myndigheders patruljer i kyst-, land- og lufthavnsområder og systematiske tilbageholdelse af irregulære migranter er de organiserede smuglernetværk imidlertid fortsat aktive. De skifter hele tiden taktik, og ruterne diversificeres yderligere.

¹³ Pressemeddelelse fra dialogen mellem EU og Tyrkiet om terrorbekæmpelse af 8. juni 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5018/Turkey-EU%20Counter%20Terrorism%20Dialogue.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>.

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>.

De tyrkiske tjenester har gjort en betydelig indsats for at opløse kriminelle grupper og har ved brug af oplysninger fra EU-medlemsstater truffet effektive foranstaltninger over for fartøjer, der benyttes af smuglere. Der er imidlertid et klart behov for yderligere at styrke kapaciteten inden for efterforskning og retsforfølgelse samt det operationelle samarbejde med EU-medlemsstater.

Trods forbedringer i forbindelse med etableringen af en ramme for bekæmpelse af menneskehandel har migrationspresset forværret udfordringerne på dette område.

Narkotikahandel: Tyrkiet har længe været og er fortsat et vigtigt transitland for ulovlig narkotikahandel. Heroin, opium og kokain smugles generelt via Tyrkiet til europæiske markeder, og metamfetamin og stimulanser af amfetamintypen smugles til markeder i Mellemøsten og Sydøstasien. Der beslaglægges fortsat store mængder af opiater og hash i Tyrkiet.

Ulovlig handel med skydevåben: Kriminalitetsraterne og smuglingen af våben fra Syrien udgør en potentiel fare for EU. Dette udgør en trussel mod sikkerheden på både kort og langt sigt. Samarbejdet med Tyrkiet er derfor en strategisk prioritet, både for at dæmme op for strømmen af ulovlig skydevåben til nabolandene og forhindre ulovlig handel ind i EU.

Bekæmpelse af finansiering af terrorisme/Hvidvaskning af penge: I 2014 fremhævede FATF de potentielle fordele ved et samarbejde om bekæmpelse af finansiering af terrorisme på grundlag af Europols særlige instrumenter samt Tyrkiets betydelige fremskridt på området.

Tyrkiet er et betydningsfuldt regionalt finanscenter, navnlig for Centralasien og Kaukasus, Mellemøsten og Østeuropa. Tyrkiets hurtige økonomiske vækst i de sidste 15 år, kombineret med dets handelsrelationer og geografiske nærhed til ustabile, konfliktramte områder som f.eks. Irak, Syrien og Krim, gør Tyrkiet sårbart over for risikoen for hvidvaskning af penge.

Varemærkeforfalskede varer: Tyrkiet er en vigtig kilde til og et betydeligt omladningssted for varemærkeforfalskede varer, især til EU.

Andre væsentlige kilder til finansiering af organiseret kriminalitet omfatter afgifts- og MTIC (forsvundne forhandlere inden for fællesskabet)-svig samt miljøkriminalitet.

2. JURIDISKE ASPEKTER AF HENSTILLINGEN

I forordning (EU) 2016/794 om Den Europæiske Unions Agentur for Retsåndhævelsessamarbejde (Europol) fastsættes en retlig ramme for Europol, navnlig dets mål, opgaver, beføjelser, databeskyttelsesgarantier og måder at samarbejde med eksterne partnere på.

Denne henstilling er i overensstemmelse med Europolforordningen.

Formålet med denne henstilling er, at Rådet giver Kommissionen bemyndigelse til at føre forhandlinger om den fremtidige aftale på vegne af EU. Retsgrundlaget for Rådets bemyndigelse til at indlede forhandlinger er artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

I overensstemmelse med artikel 218 i TEUF udpeges Kommissionen som Unionens forhandler med hensyn til aftalen mellem Den Europæiske Union og Tyrkiet om udveksling af personoplysninger mellem Den Europæiske Unions Agentur for Retsåndhævelsessamarbejde (Europol) og de tyrkiske kompetente myndigheder for bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme.

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet om udveksling af personoplysninger mellem Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol) og de tyrkiske kompetente myndigheder for bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794¹⁶ blev vedtaget den 11. maj 2016 og anvendes fra den 1. maj 2017.
- (2) I denne forordning, navnlig i artikel 25, fastsættes reglerne for videregivelse af personoplysninger fra Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol) til tredjelande og internationale organisationer. Europol kan videregive personoplysninger til en myndighed i et tredjeland på grundlag af en international aftale, der er indgået mellem Unionen og det pågældende tredjeland, jf. artikel 218 i TEUF, og som frembyder tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred og fysiske personers grundlæggende rettigheder og friheder.
- (3) Der bør indledes forhandlinger med henblik på indgåelse af en sådan aftale mellem Den Europæiske Union og Tyrkiet.
- (4) Aftalen bør overholde de grundlæggende rettigheder og de principper, der er fastlagt ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig retten til privatliv og familieliv, jf. chartrets artikel 7, retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. chartrets artikel 8, og retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, jf. chartrets artikel 47. Aftalen bør anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper —

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53).

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kommissionen bemyndiges hermed til på vegne af Unionen at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet om udveksling af personoplysninger mellem Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol) og de tyrkiske kompetente myndigheder for bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme.

Artikel 2

Forhandlingsdirektiverne er anført i bilaget.

Artikel 3

Forhandlingerne føres i samråd med [navn på det særlige udvalg indsættes af Rådet].

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*