

Dok.: FPE40220

**Forslag til folketingsbeslutning**  
om udkast til rådsafgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed  
(Europol)

”Folketinget meddeler sit samtykke til, at Danmark i Rådet for Den Europæiske Union medvirker til vedtagelse af udkastet til rådsafgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).”

## *1. Indledning*

1.1. Formålet med forslaget til folketingsbeslutning er efter grundlovens § 19 at opnå Folketingets samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne medvirker til vedtagelse af et udkast til rådsafgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol). Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008 opnået politisk enighed om det pågældende udkast. Formålet med rådsafgørelsen er at erstatte den nuværende Europol-konvention (samt de tre dertil hørende protokoller) med en rådsafgørelse, som dels indeholder alle de ændringer, der indgår i protokollerne, dels indfører yderligere forbedringer med henblik på at gøre Europol i stand til at klare de nye udfordringer, som Europol står overfor. Der henvises til pkt. 3 nedenfor, hvor rådsafgørelsens indhold sammenlignes med den gældende Europol-konvention og tilhørende protokoller. Udkastet til rådsafgørelse er medtaget som bilag 1 til beslutningsforslaget.

1.2. Udkastet til rådsafgørelse er fremlagt under henvisning til traktaten om den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 30, stk. 1, litra b. Det fremgår af bestemmelsen i artikel 30, stk. 1, litra b, at fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Endvidere henvises der i udkastet til artikel 30, stk. 2, der fastslår, at Rådet skal fremme samarbejde via Europol, herunder bl.a. ved at sætte Europol i stand til at lette og støtte forberedelsen og fremme gennemførelsen af særlige efterforskningsaktioner mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder. I udkastet henvises herudover til artikel 34, stk. 2, litra c, hvorefter Rådet med henblik på opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller kommissionen med enstemmighed kan vedtage afgørelser i ethvert andet øjemed end dem, der er omfattet af artikel 34, stk. 2, litra a og b, uden at det dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

En rådsafgørelse er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Rådsafgørelsen har således karakter af en folkeretlig bindende forpligtigelse for medlemsstaterne. Medlemsstaterne vil

være forpligtede til at sikre gennemførelsen af rådsafgørelsen i national ret, herunder om nødvendigt ved lovgivningsmæssige initiativer.

Udkastet til rådsafgørelsen nødvendiggør ændringer af dansk lovgivning, for at Danmark kan tilslutte rådsafgørelsen, jf. pkt. 4 nedenfor. Danmarks medvirken til Rådets vedtagelse af rådsafgørelsen forudsætter derfor Folketingets forudgående samtykke, jf. grundlovens § 19.

På den baggrund fastholdt Danmark på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008, hvor der blev opnået politisk enighed om udkastet til rådsafgørelsen, et parlamentarisk forbehold over for udkastet til rådsafgørelsen om oprettelse af den Europæiske Politienhed (Europol).

Der sigtes mod at få udkastet til rådsafgørelse vedtaget snarest muligt. Dette skal ses i lyset af, at forslag til retsakter vedrørende det politimæssige og strafferetlige samarbejde i EU, som ikke er vedtaget og offentliggjort i EU-tidende på tidspunktet for Lissabon-traktatens ikrafttræden, i givet fald vil bortfalde, og at sådanne forslag derfor vil skulle genfremsættes og behandles efter den nye ordning i henhold til Lissabon-traktaten.

Uanset den nuværende tvivl med hensyn til tidspunktet for Lissabon-traktatens eventuelle ikrafttræden lægger Justitsministeriet vægt på, at Danmark snarest kan hæve sit parlamentariske forbehold til udkastet til rammeafgørelse, således at dette ikke er til hinder for en vedtagelse i Rådet af udkastet til rådsafgørelse.

Formålet med beslutningsforslaget er på den baggrund at gøre det muligt for Danmark at hæve det parlamentariske forbehold over for udkastet til rådsafgørelsen og medvirke til vedtagelsen heraf.

Det forventes, at et lovforslag med henblik på gennemførelse af udkastet til rådsafgørelsen i dansk ret i givet fald vil kunne fremsættes i 2009.

Det bemærkes, at en tilsvarende fremgangsmåde med fremsættelse af forslag til folketingsbeslutning, som senere følges af lovforslag med de nødvendige lovændringer, er anvendt tidligere, senest i forbindelse rammeafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, jf. Folketingstidende, 2007-2008, 2. samling, Tillæg A, side 6050-6082.

## *2. Baggrund*

Danmark tiltrådte i 1997 Europol-konventionen, der indeholder bestemmelser om oprettelse af en europæisk politienhed med det formål at styrke samarbejdet mellem EU-medlemsstaternes politimyndigheder inden for en række nærmere defineret kriminalitetsformer. Konventionen indeholder også regler om oprettelse af analysedatabaser og et informationssystem, som skal benyttes med henblik på at lette efterforskningen af de omfattede kriminalitetsformer. Endelig indeholder konventionen regler om samarbejdet mellem Europol og medlemsstaterne samt samarbejdet mellem Europol og tredje-lande og organisationer. Konventionen trådte i kraft den 1. oktober 1998, og Europol begyndte sit virke den 1. juli 1999. Europol-konventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997 om gennemførelse af Europol-konventionen.

Der er siden Europol-konventionens ikrafttræden vedtaget tre tillægsprotokoller. Det drejer sig om protokol af 30. november 2000 (1. tillægsprotokol) og protokol af 28. november 2002 (2. tillægsprotokol) til Europol-konventionen, som begge trådte i kraft den 29. marts 2007. Hertil kommer protokol af 27. november 2003 (3. tillægsprotokol), som trådte i kraft den 18. april 2007.

## *3. Rådsafgørelsens ændringer i forhold til Europol-konventionen*

### *3.1. Indledning*

Formålet med rådsafgørelsen er at erstatte den nuværende Europolkonvention (samt de tilhørende protokoller) med en rådsafgørelse, som dels indeholder alle de ændringer, der indgår i protokollerne, dels indfører yderligere forbedringer med henblik på at gøre Europol i stand til at klare de nye udfordringer, som Europol står overfor. I overensstemmelse hermed svarer reglerne i udkastet til rådsafgørelse indholdsmæssigt i vidt omfang til reglerne i den gældende Europol-konvention med tilhørende protokoller. I det følgende sammenlignes de to regelsæt.

### *3.2. Europols formål, kompetence og opgaver*

Rådsafgørelsens regler om Europols formål svarer grundlæggende til Europol-konventionens bestemmelser herom.

Europols formål er således efter rådsafgørelsens artikel 3 at støtte og styrke de kompetente nationale myndigheders indsats og deres gensidige samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme og andre former for grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater. Der er med artikel 3 sket en mindre ændring af formuleringen af Europols formål, men heri ligger ikke nogen reel forskel i forhold til Europols nuværende formål.

Europols kompetence efter rådsafgørelsen omfatter organiseret kriminalitet, terrorisme og andre former for grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater på en sådan måde, at en fælles tilgang fra medlemsstaternes side er påkrævet på grund af en af de strafbare handlingers omfang, betydning eller følger, jf. rådsafgørelsens artikel 4, stk. 1. Der er som i bilag 1 til rådsafgørelsen medtaget en liste over, hvilke former for kriminalitet der anses for ”andre former for grov kriminalitet”.

Den måde, som Europols kompetence er fastlagt i rådsafgørelsen på, afviger kun i meget begrænset omfang fra de tilsvarende regler i Europolkonventionens artikel 2. Listen over de kriminalitetsformer, der anses for ”andre former for grov kriminalitet”, indebærer ligeledes kun på følgende få punkter en ændring i forhold til de gældende regler:

Efter de gældende regler kan Europol bl.a. beskæftige sig med ”organiseret tyveri”, ”ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer” samt ”ulovlig handel med stjålne motorkøretøjer”. Med rådsafgørelsen er dette ændret til ”organiseret røveri”, ”kriminalitet i forbindelse med nukleare og radioaktive materialer” samt ”kriminalitet i forbindelse med ulovlig handel med stjålne motorkøretøjer”.

For så vidt angår Europols opgaver efter rådsafgørelsens artikel 5 er der med enkelte ændringer tale om en videreførelse af konventionens regler herom. Kernen i Europols opgaver er således fortsat at bistå medlemsstaterne i deres efterforskninger ved at indsamle, analysere og udveksle oplysninger og efterretninger.

Europol har som noget nyt til opgave at foreslå de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater, at der oprettes et fælles efterforskningshold, jf. artikel 5, stk. 1, litra d. Europols opgaver omfatter endvidere efter artikel 5,

stk. 1, litra e, som noget nyt fremskaffelse af efterretninger og analytisk støtte til en medlemsstat i forbindelse med en større international begivenhed. Endelig fastsættes det udtrykkeligt, at Europols opgaver omfatter støtte til medlemslandenes indsamling af informationer fra Internettet med henblik på at assistere med opklaringen af kriminalitet, der er begået ved hjælp af Internettet, jf. artikel 5, stk. 2.

### *3.3. Europols registre mv.*

Rådsafgårelsen giver som hidtil Europol adgang til at føre et informationssystem samt oprette analyseregistre (tidligere benævnt analysedatabaser). I tilknytning til analyseregistrene kan Europol, som efter de gældende regler, føre en indeksfunktion for de oplysninger, der er lagret i analyseregistrene.

For så vidt angår informationssystemet, kan dette i vidt omfang indeholde de samme oplysninger som i dag, herunder oplysninger om dømte, mistænkte, og personer, om hvem der er konkrete indicier eller rimelig formodning for, at de vil begå en strafbar handling, jf. artikel 12, stk. 1. Der kan dog i forhold til den nævnte personkreds efter rådsafgårelsens artikel 12, stk. 3, litra a, som noget nyt tillige lagres oplysninger om påståede strafbare handlinger. Karakteren af de informationer, der må lagres om de pågældende i Europols informationssystem, udvides endvidere således, at der fremover også kan lagres informationer om bopæl, erhverv, opholdssted samt informationer vedrørende kørekort, pas o. lign. Som hidtil kan der desuden om nødvendigt lagres oplysninger om andre kendetegn, som kan tjene til at identificere en person, herunder særlige fysiske kendetegn, der er uforanderlige og objektive. Dette vil efter rådsafgårelsen f.eks. kunne være fingeraftryksoplysninger og dna-profil (fastlagt på grundlag af den ikke-kodende del af dna).

Adgangen til at bruge Europols informationssystem svarer stort set til den nugældende ordning, jf. artikel 13. Den hidtidige begrænsning for de nationale enheders adgang til systemet er dog fjernet. De nationale enheder vil herefter have den samme adgang til at søge og registrere oplysninger i systemet som de øvrige aktører, hvilket vil sige forbindelsesofficererne og direktøren, vicedirektørerne samt øvrigt bemyndiget personale i Europol. Endvidere åbnes der op for, at de udpegede kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan søge i Europols informationssystem, uden at dette sker via de nationale enheder. De pågældende myndigheder kan imidlertid ikke regi-

strere oplysninger i systemet, og eventuelle søgninger vil kun vise, om de ønskede oplysninger er lagret i systemet, hvorefter nærmere information herom må indhentes via de nationale enheder.

Som noget nyt kan Europols Styrelsesråd efter forslag fra direktøren – og efter høring af Den Fælles Kontrolinstans – beslutte at oprette andre databehandlingssystemer end Europols informationssystem og analyseregistre, jf. artikel 10, stk. 2. Betingelserne for oprettelsen og anvendelsen vil skulle fastlægges af styrelsesrådet og bl.a. indeholde regler for adgang til og brug af de pågældende oplysninger samt tidsfrister for opbevaring og sletning af disse. Der vil i et nyt databehandlingssystem kunne behandles personoplysninger som omtalt i rådsafgørelsens artikel 14, så længe disse ikke angår en række nærmere opregnede følsomme emner, herunder bl.a. race, religion og seksuel orientering. Beslutningen om oprettelse af et nyt databehandlingssystem skal forelægges Rådet til godkendelse.

Med hensyn til analyseregistrene er reglerne herom stort set identiske med de nugældende, jf. artikel 14. Der gives dog mulighed for, at personale med den nødvendige bemyndigelse fra de(n) nationale enhed(er) kan tilgå indekssystemet uden at gå via vedkommende lands forbindelsesofficerer.

#### *3.4. Europols forbindelser med eksterne samarbejdspartnere*

Der er efter rådsafgørelsen grundlæggende lagt op til, at udveksling af (person)oplysninger med andre EU-institutioner, 3. lande og internationale organisationer skal ske efter samme regler som i dag.

Der vil således som hidtil skulle fastsættes en liste over de samarbejdspartnere udenfor EU, som Europol kan indgå aftaler med, ligesom der skal vedtages gennemførelsesbestemmelser for indgåelse af aftaler med samarbejdspartnere såvel indenfor som udenfor EU. Både den nævnte liste og gennemførelsesbestemmelserne skal godkendes af Rådet, jf. artikel 25.

Muligheden for informationsudveksling med andre EU-institutioner udvides dog således, at Europol, før det har indgået en aftale med de pågældende EU-institutioner, kan sende og modtage personoplysninger til og fra disse institutioner, i det omfang det er nødvendigt for Europols arbejde. jf. artikel 22.

For så vidt angår samarbejdet med 3. lande og internationale organisationer, får Europol adgang til at sende ikke-fortrolige oplysninger til samt modtage alle slags oplysninger fra disse lande og internationale organisationer, selvom der (endnu) ikke er indgået en samarbejdsaftale herom, jf. artikel 23.

Med hensyn til øvrige samarbejdspartnere åbnes der som noget nyt i rådsafgørelsen op for, at Europol kan behandle oplysninger fra private (juridiske og fysiske) personer, jf. artikel 24.

For så vidt angår oplysninger fra private, juridiske personer, skelnes der mellem på den ene side juridiske personer i medlemslandene samt juridiske personer i tredjelande, som Europol har en samarbejdsaftale med, og på den anden side juridiske personer i tredjelande, som Europol ikke har indgået en aftale med. For de førstnævnte gælder, at Europol kan modtage og behandle oplysninger, hvis oplysningerne er modtaget via medlemslandenes nationale enheder henholdsvis de pågældende tredjelandes officielle kontaktpunkter. Oplysninger fra de sidstnævnte må derimod kun behandles, hvis Europol har indgået en samarbejdsaftale med den pågældende juridiske person (et såkaldt "Memorandum of Understanding"), og personen skal derudover være optaget på en liste, som Styrelsesrådet – efter at have indhentet en udtalelse fra Den Fælles Kontrolinstans – har godkendt, jf. artikel 25. Endvidere må de modtagne oplysninger kun behandles, såfremt det sker med henblik på indlæsning i Europols informationssystem, et analyseregister eller et databehandlingssystem oprettet i medfør af reglerne i artikel 10.

Hvad angår behandling af informationer fra private, fysiske personer, bestemmes det med hensyn til personer i medlemslandene samt personer i tredjelande, som Europol har en samarbejdsaftale med, at dette kan finde sted på de samme vilkår som gælder for private, juridiske personer. Når det drejer sig om oplysninger modtaget fra private, fysiske personer i et tredjeland, med hvem Europol ikke har en samarbejdsaftale, skal Europol dog begrænse sig til blot at videresende denne information til de relevante medlemslande eller tredjelande, som man har en samarbejdsaftale med, og Europol kan således ikke lade oplysningerne indgå i Europols systemer.

Europol skal i forhold til samtlige de nævnte oplysninger under alle omstændigheder fremsende al relevant information til de relevante nationale enheder.



### *3.5. Databeskyttelse og behandling af oplysninger mv.*

De fælles regler om behandling af oplysninger i rådsafgørelsens kapitel 3 og bestemmelserne om databeskyttelse i rådsafgørelsens kapitel 5, svarer grundlæggende til, hvad der gælder i dag. Rådsafgørelsen indeholder således regler om frister for opbevaring af data, slettepligt, egenaces, datasikkerhed samt kontrolorganer og fastslår desuden mere generelt, at Europol som i dag skal iagttage principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling og anbefaling R (87) 15 af 17. september 1987 om politiets anvendelse af personoplysninger.

I forhold til de gældende regler skal der efter rådsafgørelsen desuden som noget nyt udpeges en såkaldt databeskyttelsesansvarlig. Den pågældende skal være en del af personalet, men skal i øvrigt udføre sine opgaver på uafhængig vis, og skal bl.a. overvåge, at Europol overholder bestemmelserne om behandling af personoplysninger samt i øvrigt varetage samarbejdet med Den Fælles Kontrolinstans.

### *3.6. Europols organisation*

Efter rådsafgørelsen har Europol, der fortsat skal have hjemsted i Haag, to organer: Styrelsesrådet og direktøren, jf. artikel 35. I forhold til Europols nuværende organisation bortfalder finansinspektøren, hvilket hænger sammen med ændringerne i finansieringen af Europol og de deraf følgende nye budgetmæssige procedurer. Som en slags erstatning herfor etableres der imidlertid en intern revisionsenhed, der udelukkende skal være ansvarlig overfor styrelsesrådet, jf. artikel 36.

Som noget nyt følger det af rådsafgørelsen, at formandskabet for styrelsesrådet fremover varetages af én af de tre medlemsstater, der er ansvarlige for udarbejdelse af EU's 18-måneders arbejdsprogram ("trojkaen"), jf. artikel 36. Formanden vælges af (repræsentanterne for) de pågældende tre lande, hvorefter de to resterende lande skal fungere som suppleanter. Desuden får Kommissionen på lige fod med medlemsstaterne fremover stemmeret i styrelsesrådet.

Med hensyn til styrelsesrådets opgaver er disse i rådsafgårelsen beskrevet mindre udførligt og i mere generelle vendinger end i Europol-konventionen. Styrelsesrådets opgaver er imidlertid overordnet set de samme som i dag, herunder bl.a. med hensyn til tilsyn med direktørens embedsførelse, ligesom styrelsesrådet i øvrigt er ansvarlig for de opgaver, Rådet måtte pålægge det, samt for vedtagelse af et årligt forslag til budgetoverslag og et arbejdsprogram mv. Styrelsesrådet skal efter rådsafgårelsen endvidere sørge for, at der hvert fjerde år udarbejdes en ekstern evalueringsrapport om Europols aktiviteter og gennemførelsen af rådsafgårelsen.

### *3.7. Budget, personale mv.*

Europol overgår efter rådsafgårelsen fra medlemsstatsfinansiering til fællesskabsfinansiering, således at udgifterne til driften af Europol fremover skal dækkes af midler fra EU's samlede budget. Dette medfører, at procedurene for bevilling af midler til Europol grundlæggende ændres, idet EU's almindelige budgetmæssige regler vil finde anvendelse også for Europol.

Ændringerne i finansiering medfører endvidere, at de nuværende særlige regler for Europol-ansatte ikke længere vil gælde for de ansatte ved Europol. De pågældende vil derimod være omfattet af EU's personalevedtægt, herunder vedtægten for tjenestemænd i EU, ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne og de bestemmelser, som EU's institutioner i fællesskab har vedtaget med henblik på anvendelse af den nævnte vedtægt og disses ansættelsesvilkår. Desuden vil EU's protokol om privilegier og immuniteter fremover finde anvendelse på ansatte i Europol. Der vil dog blive gennemført en ændring af Rådets forordning nr. 549/69 om fastsættelse af de grupper af De Europæiske tjenestemænd og øvrige ansatte, på hvilke bestemmelserne i artikel 12, artikel 13, stk. 2 og artikel 14 i protokollen vedrørende Fællesskabernes privilegier og immuniteter skal finde anvendelse. Ændringen vil betyde, at Europol-personale ikke vil have immunitet over for retsforfølgelse, hvis de indgår i et fælles efterforskningshold, jf. artikel 6 i rådsafgårelsen.

### *3.8. Stemmeregler*

Stemmereglerne for både Europols Styrelsesråd og Rådet, der begge tidligere traf samtlige afgørelser med enstemmighed, ændres med vedtagelsen af rådsafgårelsen.

For så vidt angår styrelsesrådet fremgår det af rådsafgørelsen, at det fremover træffer afgørelse med to-tredjedeles flertal, medmindre andet udtrykkeligt fremgår af rådsafgørelsen, jf. artikel 36.

Med hensyn til Rådet ændres bestemmelserne om stemmeafgivning på en række områder fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Det gælder bl.a. med hensyn til vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser for analyseregistre, jf. artikel 14, lister over de tredjelande og internationale organisationer, som Europol må indgå samarbejdsaftaler med, jf. artikel 25, og udnævnelse og afskedigelse af direktøren for Europol samt vedtagelse af regler for udvælgelse af kandidater, jf. artikel 37.

#### *4. Lovgivningsmæssige, økonomiske og administrative konsekvenser*

##### *4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser*

Europol-konventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997 om gennemførelsen af Europol-konventionen. Loven trådte i kraft den 1. juli 1999. Europol-loven er efterfølgende ændret ved lov nr. 1435 af 22. december 2004 (om gennemførelse af tillægsprotokoller til Europol-konventionen mv.).

I Europol-loven er det bl.a. fastsat, at Europol-konventionen og tilhørende protokoller gælder her i landet, jf. § 1. Der er endvidere visse steder i loven henvist til særlige bestemmelser i konventionen. I § 2, stk. 1, er det f.eks. bestemt, at Rigspolitichefen er den nationale enhed efter konventionens artikel 4.

Når rådsafgørelsen er formelt vedtaget, vil den på det tidspunkt, der følger af rådsafgørelsens artikel 60, træde i stedet for konventionen med tilhørende protokoller. Det vil derfor være nødvendigt at ændre Europol-loven, bl.a. således, at det i § 1 fastsættes, at Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol) gælder her i landet.

##### *4.2. Økonomiske og administrative konsekvenser*

Med forslaget til folketingsbeslutning tilvejebringes i givet fald grundlaget for, at Danmark kan tilslutte sig rådsafgørelsen om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).

Europol vil efter rådsafgørelsen overgå fra medlemsstatsfinansiering til fællesskabsfinansiering, således at udgifterne til driften af Europol fremover skal dækkes af midler fra EU's samlede budget.

Kommissionen har i forbindelse med forhandlingerne om rådsafgørelsen foretaget visse beregninger af, om overgangen fra medlemsstatsfinansiering til fællesskabsfinansiering vil kunne ske budgetneutralt, og det har været Kommissionens antagelse, at det samlet set vil være tilfældet. På den baggrund vurderes forslaget til folketingsbeslutning ikke på det foreliggende grundlag at ville medføre økonomiske konsekvenser for staten af betydning. Det er endvidere vurderingen, at beslutningsforslaget ikke vil have administrative konsekvenser af betydning for staten.