
FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU-konsulent

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 9. april 2013

EU-forslag sender Danmark ud af Europol

Sammenfatning

Kommissionen har foreslået en ny Europol-forordning, som skal erstatte den gældende rammeafgørelse om Europol fra 2009. Forslaget styrker generelt Europol's arbejde med at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og lægger desuden politiakademiet CEPOL ind under EURO-POL. Samtidig indfører forslaget bestemmelser om Europa-Parlamentets og de nationale parlamenteres kontrol af Europol og styrker beskyttelsen af persondata.

Forslaget betyder imidlertid også, at Europol rammes af det danske forbehold over for retlige og indre anliggender.

Noten kommer også ind på Danmarks muligheder for at bevare tilknytningen til Europol og CEPOL, hvis forslaget vedtages.

Kommissionen har den 27. marts 2013 fremsat et forslag til en ny Europol-forordning, som dels skal afløse den gældende rammeafgørelse fra 2009 om Europol, dels en rammeafgørelse fra 2005 om CEPOL¹.

Europol og Cepol

Europol er EU's politienhed. Agenturet har sæde i Haag, Nederlandene og blev oprindeligt stiftet som mellemstatsligt organ, men blev i 1999 fuldt ud lagt in under EU's budget. Europol har til opgave at gøre samarbejdet mellem de nationale politimyndigheder mere effektivt, så man bedre kan bekæmpe alvorlig grænseoverskridende kriminalitet. Europol har ingen beføjelser til magthåndhævelse, men skal lette landene i at udveksle oplysninger, at analysere dem og koordinere landenes indsats. Foruden de 27 EU-lande samarbejder Europol også med tredjelande og internationale organisationer.

CEPOL er EU's politiakademi, oprettet i 2000 og med sæde i Bramshill, UK. CEPOL er etagentur, som samler EU-landenes uddannelsesinstitutioner for ledende politifolk. Formålet er at udvikle en fælles strategi for spørgsmål om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet via uddannelse, udarbejdning af harmoniserede læseplaner og formidling af bedste praksis.

Baggrunden for forslaget

Det har længe ligget i kortene, at Europol skulle have et nyt retsgrundlag.

I 2009 fremlagde Kommissionen "Stockholm-programmet", som fastlagde EU's prioriteter for området med retfærdighed, frihed og sikkerhed – tidligere området for retlige og indre anliggender - for perioden 2010-14. Programmet blev vedtaget af Det Europæiske Råd i 2010.

Blandt prioriteterne i programmet var at, at Europol skulle udvikles og blive "*et knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, en tjenesteudbyder og en platform for de retshåndhævende tjenester*". DER tilskyndede også til, at der blev indført uddannelsesordninger og udvekslingsprogrammer for alle med en relevant beskæftigelse inden for retshåndhævelse på nationalt plan og på EU-plan.

¹ KOM(2013)173.

Af særlig betydning for Danmark er dog også, at Lissabontraktaten fra 2009 ophøjede EU's politisamarbejde til overstatsligt samarbejdsområde, hvilket aktiverer retsforbeholdet.

Endelig blev det i 2009 skrevet ind i Lissabontraktaten, at Europol skulle underlægges demokratisk kontrol fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter².

Hvad foreslår Kommissionen?

Generelt er Kommissionens hensigt med forslaget at gøre brug af det nye hjemmelsgrundlag i Lissabontraktaten til at fastsætte en stærkere retlig ramme for Europol's aktiviteter med hensyn til at indsamle oplysninger, analysere dem og udveksle disse analyser med EU-landene. Forslaget lægger derfor op til at give Europol mulighed for at yde mere konkret og målrettet støtte til nationale politimyndigheder i deres grænseoverskridende samarbejde. Samtidig skal forslaget styrke Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters kontrol med Europol.

Den nye forordning styrker også forbindelsen mellem uddannelse og støtte til det operationelle samarbejde ved at sammenlægge Ceuol med Europol og dermed gøre Europol ansvarlig for fælles uddannelses- og udvekslingsprogrammer for politiet og andet retshåndhævende personale.

Fra mellemstatslig til overstatslig regulering

Med forslaget erstattes de gældende EU-rammeafgørelser om Europol og CEPOL med en forordning. Dermed ophæves de eksisterende rammeafgørelser, som kun binder EU-landene på mellemstatligt plan. I stedet skal Europol fremover reguleres gennem en forordning, som er umiddelbart anvendelig. Den nye form gør det bl.a. lettere at sikre ensartede anvendelse af EU-reglerne i landene.

Effektivisering af dataindsamlingen

For at Europol virkelig kan blive EU's knudepunkt for informationsudveksling og analyser vedrørende alvorlig kriminalitet, styrker og præciserer forslaget

² Artikel 88, stk. 2, i TFEU.

EU-landenes forpligtelse til at overføre data til Europol. Der er også forudset målrettet finansiel støtte til undersøgelserne.

Forslaget lægger op til, at Europol hvert år skal aflægge rapport om mængden og kvaliteten af de data, der forelægges af EU-landene.

Politiakademiet CEPOL lægges ind under Europol

Med forslaget lægges Europol og CEPOL sammen i et enkelt agentur, som vil få sæde i Europolis nuværende hovedkvarter i Haag. Ifølge Kommissionen er målet med denne sammenlægning at skabe synergier og større effektivitet.

Hvis Europolis specialviden om operationelt retshåndvælsessamarbejde kombineres med Cepol's ekspertise inden for uddannelse, vil det nemlig ifølge Kommissionen styrke forbindelserne og have synergivirkninger mellem de to områder. Man vil dermed undgå overlappende støttefunktioner i de to agenturer, og de besparelser der opnås, skal geninvesteres i uddannelseskurser. Dette er også resultatet af sidste års interinstitutionelle aftale om decentraliserede agenturer. Den såkaldte "fælles tilgang" sigter mod at opnå bedre sammenhæng, effektivitet, ansvarlighed og gennemsigtighed for alle disse agenturer, bl.a. ved at søge synergier og samle agenturer, når det er hensigtsmæssigt.

Med den nye forordning bliver Europol således ansvarlig for gennemførelsen af EU's uddannelsesordning for retshåndvælsespersonale (LETS), som Kommissionen har skitseret i en meddelelse vedtaget samme dag som forordningsforslaget³. Cepols nuværende sæde i Bramshill, UK, lukkes efter beslutning af UK's egne myndigheder under alle omstændigheder i løbet af 2014.

Øget databeskyttelse

For at Europol bedre kan etablere forbindelser mellem data, som det allerede er i besiddelse af, og siden analysere dem, bliver agenturets databehandlingsstruktur lavet om. Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse skal fremover have ansvaret for det eksterne tilsyn med Europolis databeskyttelse.

Endvidere lægger forslaget op til en styrkelse af rettighederne for enkeltpersoner, der berøres af Europolis databehandling samtidig med, at der tages højde for den særlige betydning af retshåndvælsen.

³ KOM(2013)173.

Parlamentarisk kontrol med Europol

Lissabontraktaten bestemmer, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter fremover skal føre kontrol med Europol.

Kommissionen præsenterede i december 2010 en meddelelse om den parlamentariske kontrol med Europol⁴. Europaudvalget reagerede på meddelelsen ved brev af 7. april 2010⁵, hvori det bl.a. – i lighed med en række andre nationale parlamenter – udtrykte ønske om en enkelt og omkostningseffektiv metode til at gennemføre den parlamentariske kontrol.

I Kommissionens forslag til den parlamentariske kontrol med Europol er det fastsat, at formanden for Europol's Styrelsesråd hhv. Europol's direktør skal give møde for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, når disse anmoder om det. Der er ikke nærmere angivet, i hvilket forum et sådant møde skal finde sted.

Endelig vil Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter - for at øge den parlamentariske kontrol med Europol – ifølge forslaget blive hørt om Europol's strategiske flerårige arbejdsprogram. Både Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter vil blive holdt underrettet via årlige aktivitetsrapporter og endelige regnskaber samt trusselsvurderinger, strategiske analyser og generelle situationsrapporter.

Danmark og Europol

I dag er Danmark fuldgældigt medlem af Europol (og af CEPOL). Det skyldes, at Europol-samarbejdet pt. har hjemmel i en rammeafgørelse fra 2009 (før Lissabontraktaten) fra dengang EU's politisamarbejde var mellemstatsligt. Her gælder det danske retsforbehold ikke.

Vedtagelsen af en (overstatslig) Europol-forordning vil imidlertid aktivere retsforbeholdet. Således fremgår det også af betragtning nr. 61 til forslaget, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af forordningen og heller ikke er bundet af den.

Hvad er Danmarks status, hvis forslaget vedtages?

Udgangspunktet er, at Danmark må forlade Europol, hvis forslaget vedtages. Men sådan behøver det ikke nødvendigvis at gå. Det vil dels afhænge af, hvilke politiske forhandlingsmuligheder der er i forhold til EU-institutionerne og

⁴ KOM (2010)776.

⁵ EUU – KOM(2010)776 - Bilag 2.

de andre EU-lande, der er med i Europol, dels hvad den retlige konsekvens af den nye forordning er i forhold til rammeafgårelsen fra 2009.

Parallelaftale om Europol

Den mest oplagte løsning, hvis Danmark ønsker at forblive i Europol-samarbejdet ville være at indgå en "parallelaftale" med de EU-lande, der deltager i Europol, dvs. en aftale med samme indhold som forordningen, men indgået på medlemsstatsligt grundlag.

Men selv om dette er en mulighed betyder det ikke, at det er let at få en sådan aftale i stand. Danmark har nemlig ikke nogen egentlig ret til at få en parallel-aftale. I første omgang er det Kommissionen, der skal tage stilling til, om man vil foreslå en parallelaftale. Hvis Kommissionen siger nej, er det næppe muligt, da initiativretten ligger hos Kommissionen

Kommissionen har tidligere lagt vægt på, at parallelaftaler kun kan anvendes i undtagelsestilfælde og skal udgøre en overgangsordning, at de kun kan accepteres, hvis Danmarks deltagelse fuldt ud er i EU's og EU-borgernes interesse, og hvis de krav der stilles til Danmark, er identiske med dem, der stilles til alle EU-landene. Kommissionen har herved lagt vægt på, at Danmark suverænt kan beslutte at give afkald på forbeholdet, såfremt man fra dansk side ønsker at blive tilknyttet samarbejdet.⁶

På denne baggrund har Kommissionen to gange – i forbindelse med Bruxelles II-forordningen og konkursforordningen – nægtet Danmark parallel-aftaler, som Danmark havde anmodet om.

Og selv hvis Kommissionen skulle sige ja til en parallelaftale, tager det lang tid at forhandle aftalen på plads, og aftalen skal desuden godkendes af Europa-Parlamentet og derefter af samtlige EU-lande, der er med i Europol-samarbejdet, i overensstemmelse med deres nationale procedurer.

Muligheder under den gældende rammeaftale

En anden mulighed kunne være, at Danmark fortsat anses for at være med i Europol efter rammeafgårelsen fra 2009. Det er dog langt fra sikkert, at der findes en sådan mulighed. Men at det overhovedet kommer på tale skyldes, at Rådets Juridiske Tjeneste i december 2010 under forhandlingerne om et nyt EU-direktiv om menneskehandel (som Danmark står uden for), udtalte at gamle EU-retsakter, som ophæves eller erstattes af nye EU-retsakter, fortsat

⁶ EUU 2010-11 alm. del , endeligt svar på spørgsmål 133.

skulle gælde for Danmark, medmindre de andre EU-lande bestemte det modsatte.

I den forbindelse sendte Udenrigsministeriet og Justitsministeriet et notat til Europaudvalget, hvori det bl.a. var anført (egen fremhævning):

"5.5. Et særligt spørgsmål er ændringer i det eksisterende retlige grundlag for EU-organer inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde eller etablering af et helt nyt retligt grundlag for disse institutioner.

Rådets Juridiske Tjeneste har ikke direkte taget stilling hertil. Danmark er på grund af retsforbeholdet selvsagt ikke med i det nye retsgrundlag for sådanne EU-organer, der vedtages efter Lissabon-Traktatens regler.

Hvis der alene sker ændringer i det eksisterende retsgrundlag, vil udgangspunktet være, at de hidtidige regler [...] fortsat vil være gældende for Danmark.

*Et andet spørgsmål er imidlertid, hvorvidt Danmark i det tilfælde, hvor det eksisterende retsgrundlag for et EU-organ inden for det politimæssige og strafferetlige område **helt erstattes med et nyt retsgrundlag**, der er vedtaget efter Lissabon-Traktaten, fortsat vil være bundet af den gamle retsakt (der i forhold til de øvrige lande er ophævet).*

*Som nævnt ovenfor er det regeringens opfattelse, at Danmark i dette tilfælde ikke længere vil være bundet af den gamle retsakt. **Det er ikke muligt at sige noget endeligt om, hvad Rådets Juridiske Tjeneste i et sådant tilfælde vil komme frem til, at der gælder i forhold til Danmark, men det er muligt, at tjenesten vil udtale, at det gamle retsgrundlag for den pågældende institution fortsat vil være gældende for Danmark (selv om det ikke længere gælder i forhold til de øvrige medlemsstater).***

*Sådanne overvejelser vil f.eks. være relevant i forhold til Rådets afgørelse af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet og **Rådets afgørelse af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).**"⁷*

⁷ EUU 2010-11 alm. del Bilag 128, på s. 4.
<http://www.euo.dk/upload/application/pdf/b6ebf294/10128.pdf>

Med andre ord er det ifølge denne analyse endnu ikke helt udelukket, at Danmark kan forblive i Europol efter den gældende rammeafgørelse, selv om den ophæves og erstattes af en forordning. Det vil bl.a. afhænge af en juridisk vurdering og Rådets efterfølgende beslutning. Det er dog umiddelbart svært at se, hvorledes Danmarks deltagelse i Europol ville kunne fungere juridisk og i praksis, for så vidt som Kommissionens forslag lægger op til betydelige ændringer i medlemskabet og i tilrettelæggelsen af Styrelsesrådets arbejde.

Samarbejdsaftale med Europol?

Endelig er der spørgsmålet om Danmark kan blive tilknyttet Europol som "partner" med en status svarende til den, der tilbydes tredjelande og internationale organisationer, og dermed få mulighed for at deltage i informationsudvekslingen med Europol.

Som udgangspunkt er det - som forordningsforslaget er formuleret – tvivlsomt om Danmark overhovedet kan betragtes som "tredjeland" i forhold til EU på RIA området.

Og selv om det skulle lykkedes Danmark at få en sådan status, vil den under alle omstændigheder betyde en stor ændring i Danmarks stilling i Europol. Således har Norge, som er tilknyttet som tredjeland – fx ingen stemmeret i Europolis Styrelsesråd. Det er derfor vanskeligt at vurdere, hvilke fordele hhv. omkostninger der kunne være forbundet med en sådan aftale.

Hvad er den videre proces?

Forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Der er endnu ikke sat dato på behandlingen af forslaget i Europa-Parlamentet eller i Rådet.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)