

Bruxelles, den 9.12.2020
SWD(2020) 544 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europols samarbejde med private parter, Europols behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europols rolle inden for forskning og innovation

{COM(2020) 796 final} - {SEC(2020) 545 final} - {SWD(2020) 543 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af forslaget om at styrke Europols mandat (målrettet revision af forordning (EU) 2016/794).

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Europa står over for et sikkerhedslandskab i forandring med voksende og stadig mere komplekse sikkerhedstrusler. Kriminelle **udnytter de fordele, som den digitale omstilling og nye teknologier medfører**, herunder sammenkobling og udviskning af grænserne mellem den fysiske og den digitale verden. Covid-19-krisen forværrer dette, fordi kriminelle har været hurtige til at gribe mulighederne for at udnytte krisen ved at tilpasse deres modus operandi eller udvikle nye kriminelle aktiviteter. Disse trusler spreder sig på tværs af grænserne og går på tværs af en række forskellige former for kriminalitet, som de letter. Da foranstaltninger på nationalt plan alene ikke er tilstrækkelige til at tackle disse grænseoverskridende sikkerhedsudfordringer, har medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder i stigende grad gjort brug af den støtte og ekspertise, som Europol, EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde, tilbyder til bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme. Det **nye trusselsmiljø ændrer også typen af den støtte, som medlemsstaterne har brug for og forventer af Europol** for at beskytte borgerne, på en måde, der ikke kunne forudses, da medlovgiverne forhandlede om det nuværende Europolmandat, der trådte i kraft i 2016 (Europolforordningen (EU) 2016/794).

Der er navnlig **tre centrale spørgsmål**, der alle vedrører nye sikkerhedstrusler og de deraf følgende ændringer i medlemsstaternes operationelle behov for effektivt at imødegå disse trusler:

- 1) mangel på effektivt samarbejde mellem private parter og retshåndhævende myndigheder med henblik på at bekæmpe kriminelles misbrug af grænseoverskridende tjenesteydelser,
- 2) udfordringen med big data for de retshåndhævende myndigheder,
- 3) huller i innovation og forskning, der er relevant for retshåndhævelsen.

Disse spørgsmål giver **store problemer** på grund af deres indvirkning på sikkerheden, hvilket afspejles af de to medlovgiveres kraftige opfordringer til handling. De giver anledning til **vigtige politiske valg**, som kræver en detaljeret vurdering af kilderne til problemerne, de relaterede mål, de tilgængelige løsningsmodeller og deres virkninger.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Som reaktion på presserende operationelle behov og opfordringer fra medlovgiverne til øget støtte fra Europol blev der i Kommissionens arbejdsprogram for 2020 bebudet et lovgivningsinitiativ "med henblik på at styrke Europols mandat for at styrke det operationelle politisamarbejde". Dette er et af de vigtigste tiltag i strategien for EU's sikkerhedsunion fra juli 2020. I overensstemmelse med opfordringen i de politiske retningslinjer til at "afsøge alle muligheder, når det handler om at beskytte vores borgere", forventes dette initiativ at ville styrke Europol for at hjælpe medlemsstaterne med at bevare borgernes sikkerhed.

Som løsning på de tre største problemer, der er konstateret, søger initiativet at nå følgende målsætninger:

- 1) Målsætning I: Muliggøre et **effektivt samarbejde mellem private parter og retshåndhævende myndigheder** for at bekæmpe kriminelles misbrug af grænseoverskridende tjenesteydelser.
- 2) Målsætning II: Gøre det muligt for de retshåndhævende myndigheder at **analysere store og komplekse datasæt med henblik på at opdage grænseoverskridende forbindelser** i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.
- 3) Målsætning III: Give medlemsstaterne mulighed for at **anvende nye teknologier til retshåndhævelse**.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Grov kriminalitet og terrorisme er af grænseoverskridende karakter. Tiltag på nationalt plan kan derfor ikke imødegå dem effektivt alene. Derfor valgte medlemsstaterne at samarbejde inden for rammerne af EU for at tackle truslerne fra grov kriminalitet og terrorisme. Desuden kræver nye sikkerhedstrusler, der skyldes den måde, hvorpå kriminelle udnytter de fordele, som den digitale omstilling og nye teknologier medfører, også effektiv støtte på EU-plan til det arbejde, der udføres af de nationale retshåndhævende myndigheder. En EU-

indsats sikrer en effektiv og virkningsfuld måde til at øge støtten til medlemsstaterne i bekæmpelsen af grov kriminalitet og terrorisme for at holde trit med disse nye trusler.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsningsmodeller er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

En række lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsningsmodeller er overvejet. Efter en foreløbig udvælgelse, hvor nogle muligheder måtte afvises, er følgende **løsningsmodeller blevet vurderet grundigt**:

- I. Løsningsmodeller vedrørende målsætning I: effektivt samarbejde mellem private parter og de retshåndhævende myndigheder
 - løsningsmodel 1: mulighed for Europol for at behandle oplysninger, der modtages direkte fra private parter
 - løsningsmodel 2: mulighed for Europol for at udveksle personoplysninger med private parter for at fastlægge jurisdiktion
 - løsningsmodel 3: mulighed for Europol for direkte at foretage søgninger i databaser, der forvaltes af private parter
- II. Politiske løsningsmodeller vedrørende målsætning II: analyse af store og komplekse datasæt med henblik på at opdage grænseoverskridende forbindelser
 - løsningsmodel 4: mulighed for Europol for at analysere store og komplekse datasæt
 - løsningsmodel 5: indførelse af en ny kategori af registrerede (personer uden forbindelse til en forbrydelse), hvis oplysninger Europol kan behandle
- III. Politiske løsningsmodeller vedrørende målsætning III: anvendelse af ny teknologi til retshåndhævelse
 - løsningsmodel 6: regulering af Europols støtte til EU's sikkerhedsforskningsprogram, innovationslaboratoriet i Europol og Europols støtte til EU's innovationsknudepunkt
 - løsningsmodel 7: mulighed for Europol for at behandle personoplysninger med henblik på innovation på områder, der er relevante for Europols støtte til retshåndhævelse

Efter en detaljeret vurdering af virkningen af alle politiske løsningsmodeller består **pakken af foretrukne løsningsmodeller** af løsningsmodel 2, løsningsmodel 4 og løsningsmodel 7.

Hvem støtter hvilken løsning?

Interesserne støtter generelt en styrkelse af Europols retlige mandat til at støtte medlemsstaterne med henblik på at forebygge og bekæmpe grov kriminalitet og terrorisme. Medlemsstaterne har udtrykkeligt støttet de foretrukne løsningsmodeller i forskellige rådsfora samt i en erklæring fra EU's indenrigsministre fra oktober 2020 ("Ten points on the Future of Europol"). Samtidig er medlemsstaterne klar over betydningen af deres nationale suverænitet på retshåndhævelsesområdet ud fra et operationelt og proceduremæssigt perspektiv. Europa-Parlamentet har talt for at give Europol en stærk rolle Europol, samtidig med at det i en beslutning fra juli 2020 mindede om, at "*et styrket mandat bør gå hånd i hånd med passende parlamentarisk kontrol*". Europa-Parlamentet forventes at kræve en detaljeret begrundelse for nødvendigheden af at give Europol nye databehandlingsmuligheder samt stærke databeskyttelsesgarantier. Drøftelser med alle interessenter viste, hvor vigtigt det er at sørge for passende garantier for at sikre de grundlæggende rettigheder og navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved de foretrukne løsninger (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Pakken med foretrukne løsningsmodeller (løsningsmodel 2, løsningsmodel 4 og løsningsmodel 7) vil være en **effektiv løsning på de konstaterede problemer** og give Europol **stærke værktøjer og kapaciteter** til at øge sin støtte til medlemsstaterne i forbindelse med imødegåelse af nye trusler **i fuld overensstemmelse med de**

grundlæggende rettigheder.

Socialt og økonomisk er det **borgerne, der i sidste ende vil drage fordel af alle foretrukne løsningsmodeller**, idet de vil få direkte og indirekte fordele i form af lavere kriminalitet, færre økonomiske skader og færre sikkerhedsrelaterede omkostninger. Med hensyn til effektivitet er det **de nationale retshåndhævende myndigheder, der primært drager fordel af løsningerne**. De foretrukne løsningsmodeller bør skabe **betydelige stordriftsfordele** på EU-plan, da de vil flytte opgaver, som kan udføres mere effektivt på EU-plan, fra nationalt plan til Europol. De foretrukne løsningsmodeller omfatter effektive løsninger på udfordringer, som ellers ville skulle løses med højere omkostninger ved hjælp af 27 individuelle nationale løsninger, eller udfordringer, som slet ikke kunne håndteres på nationalt plan i betragtning af deres tværnationale karakter.

Hvilke omkostninger er der ved de foretrukne løsninger (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De foretrukne løsningsmodeller medfører hovedsagelig yderligere omkostninger på EU-plan, da de vil flytte opgaver og tjenester, som kan udføres mere effektivt på EU-plan, fra nationalt plan til Europol. På nuværende tidspunkt er det vanskeligt præcist at kvantificere nogle af de individuelle løsningsmodeller, navnlig på grund af kompleksiteten i udviklingen af de foreslåede IT-infrastrukturer og -systemer. Det anslås, at der vil være behov for et yderligere budget på ca. 120-150 mio. EUR og ca. 150 yderligere stillinger i den samlede FFR-periode for at sikre, at Europol har de nødvendige ressourcer til at håndhæve sit reviderede mandat. For så vidt som disse løsningsmodeller medfører yderligere omkostninger for det nationale niveau, bør disse omkostninger opvejes af fordelene ved de yderligere tjenester, Europol vil udføre. Der kan ikke forventes betydelige ekstraomkostninger for virksomhederne. De foretrukne løsningsmodeller indeholder ikke lovgivningsmæssige forpligtelser for borgere/forbrugere og skaber derfor ikke yderligere omkostninger for disse interessenter.

Hvordan påvirker de foretrukne løsninger virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

De foretrukne løsningsmodeller forventes ikke at få nogen væsentlig indvirkning på virksomhederne. Kun løsningsmodel 2 (der giver Europol mulighed for at udveksle personoplysninger med private parter) vil direkte påvirke virksomhederne. I den forbindelse vil virksomhederne bruge yderligere ressourcer på udvekslinger med Europol, men dette vil blive opvejet af betydelige besparelser, da virksomhederne vil bruge færre ressourcer på selv at bestemme de relevante nationale jurisdiktioner og vil være mindre udsat for ansvarsrisici, når de deler data med Europol. Erhvervslivet vil også lide mindre omdømmemæssige skader som følge af kriminelle, der misbruger deres grænseoverskridende tjenester.

Vil de foretrukne løsninger få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De foretrukne løsningsmodeller forventes ikke at få nogen væsentlig indvirkning på de nationale budgetter og forvaltninger. Selv om medlemsstaterne vil afsætte yderligere ressourcer til at samarbejde med Europol, bør disse omkostninger i vid udstrækning opvejes af besparelser som følge af Europolis forbedrede tjenester til medlemsstaterne.

Vil de foretrukne løsninger få andre væsentlige virkninger?

Alle foretrukne løsningsmodeller giver Europol et nyt retsgrundlag for behandling af personoplysninger. Disse løsningsmodeller har derfor en indvirkning på de grundlæggende rettigheder og navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger (chartrets artikel 8) og retten til respekt for privatlivet (chartrets artikel 7). For at sikre fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder indeholder konsekvensanalysen en **grundig overvejelse af de grundlæggende rettigheder** under hele analysen på grundlag af en **detaljeret vurdering af løsningsmodellerne med hensyn til deres begrænsninger i udøvelsen af grundlæggende rettigheder**, som:

- beskriver de løsningsmodeller, der blev forkastet på et tidligt tidspunkt på grund af deres alvorlige negative indvirkning på de grundlæggende rettigheder,
- fastsætter en trinvis vurdering af nødvendighed og proportionalitet,

- skitserer de afviste løsningsmodeller, hvis der findes en mindre indgribende, men lige så effektiv løsning, og
- indeholder en fuldstændig liste over detaljerede garantier for de løsningsmodeller, hvor det er nødvendigt med en begrænsning i udøvelsen af grundlæggende rettigheder, også fordi der ikke findes en mindre indgribende, men lige så effektiv løsning.

Som følge heraf er de foretrukne løsningsmodeller **strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt**, og omfatter de **nødvendige garantier**.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Overvågningen og evalueringen vil i vid udstrækning blive udført ved hjælp af de gældende mekanismer, der er fastsat i den eksisterende Europolforordning, navnlig artikel 68 i Europolforordningen (hvert femte år). Desuden bør de foretrukne løsningsmodeller ledsages af en bestemmelse, der kræver en vurdering af deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder to år efter deres ikrafttræden.