

Bruxelles, den 14.4.2021
COM(2021) 170 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om en EU-strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025

{SWD(2021) 74 final}

Indledning

Organiseret kriminalitet, der er skjult for offentligheden på grund af aktiviteternes uigennemsigtige karakter, udgør en betydelig trussel mod europæiske borgere, virksomheder og statslige institutioner og mod økonomien som helhed. Som fremhævet i EU's seneste trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet — **European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment** (2021 EU SOCTA)¹ — er der organiserede kriminelle grupper i alle medlemsstaterne. Den organiserede kriminalitet er kendetegnet ved et netværksmiljø, hvor samarbejdet mellem kriminelle er flydende, systematisk og profitorienteret. Organiserede kriminelle grupper bruger deres store ulovlige udbytte til at infiltrere den lovlige økonomi og offentlige institutioner, herunder gennem korrupsion, udhuling af retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder og undergravning af menneskers ret til sikkerhed samt deres tillid til offentlige myndigheder. Indtægter fra kriminelle aktiviteter på de ni vigtigste kriminelle markeder i EU beløb sig til 139 mia. EUR i 2019², hvilket udgør 1 % af EU's bruttonationalprodukt. Som understreget i strategien for sikkerhedsunionen³ skal de foranstaltninger, der træffes på EU-plan for at støtte medlemsstaterne i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, videreføres og styrkes.

Kompleksiteten af de organiserede kriminelle gruppers forretningsmodel blev navnlig afdækket i 2020 i forbindelse med den fælles efterforskning ledet af de franske og nederlandske myndigheder med støtte fra Europol og Eurojust, der skulle optrevle **EncroChat**, et krypteret telefonnet, der anvendes i vid udstrækning af kriminelle netværk. EncroChat-sagen har indtil videre ført til mere end 1 800 anholdelser og mere end 1 500 efterforskninger. Desuden afdækkede sagen, i hvilket omfang organiserede kriminelle grupper opererer tværnationalt og online på tværs af alle kriminelle markeder i et netværksmiljø ved brug af stadig mere sofistikerede modi operandi og nye teknologier. I marts 2021 førte en anden fælles operation efter optrevlingen af Sky ECC, et krypteret netværk, som mange tidligere EncroChat-brugere var migreret til, til afværgelse af mere end 70 voldelige hændelser, beslaglæggelse af mere end 28 ton narkotika og anholdelse af næsten 80 personer mistænkt for at være involveret i organiseret kriminalitet og narkotikahandel i Belgien og Nederlandene. Der er indledt mere end 400 nye undersøgelser af organiserede kriminelle grupper, der udgør en særlig høj risiko.

Brugen af vold blandt kriminelle, der er involveret i organiseret kriminalitet, er stigende i EU, og det samme gælder truslen fra voldelige episoder som følge af den hyppige brug af

¹ Europol's EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2021 (EU SOCTA) af 12. april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. EU SOCTA er en omfattende trusselsanalyse af organiseret kriminalitet, der identificerer højt prioriterede kriminalitetsområder. Vurderingen udarbejdes af Europol hvert fjerde år på grundlag af medlemsstaternes bidrag.

² Ulovlige stoffer, menneskehandel, smugling af migranter, svig (MTIC-svig, IPR-overtrædelser, fødevaresvig), miljøkriminalitet (ulovligt affald og ulovlige vilde dyr og planter), ulovlige skydevåben, ulovlig tobak, cyberkriminalitet, organiseret formuekriminalitet — undersøgelse om kortlægning af risikoen for infiltration af grov og organiseret kriminalitet i lovlige virksomheder, marts 2021, DR0221244ENN: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³ Meddelelse fra Kommissionen om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM/2020/605 final af 24.7.2020).

skydevåben eller sprængstoffer i det offentlige rum⁴. De organiserede kriminelle gruppers fleksibilitet til at tilpasse sig og udnytte ændringerne i det miljø, de opererer i, blev bekræftet under covid-19-pandemien. Kriminelle grupper har udnyttet pandemien til at begå mere IT-kriminalitet⁵ og begå svindel, herunder med forfalskede lægemidler. Den vedvarende høje efterspørgsel efter covid-19-vacciner tiltrækker kriminelle, der ønsker at deltage i produktion og levering af forfalskede vacciner eller at begå svindel rettet mod enkeltpersoner eller offentlige myndigheder. EU's regeringer har indtil videre afsløret forsøg på svindel og falske tilbud fra svindlere, der har forsøgt at sælge over 1,1 mia. vaccinedoser til en samlet pris på over 15,4 mia. EUR⁶. Den økonomiske krise som følge af pandemien øger risikoen for organiseret kriminalitet og risikoen for, at den organiserede kriminalitet infiltrerer samfundet og økonomien yderligere.

De grænseoverskridende trusler og de nye modi operandi, som benyttes af organiserede kriminelle grupper, der opererer offline og online, kræver en koordineret, mere målrettet og tilpasset indsats. Selv om nationale myndigheder, der opererer på stedet, er i frontlinjen i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, er en indsats på EU-plan og globale partnerskaber af afgørende betydning for at sikre et effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger og viden mellem nationale myndigheder, understøttet af fælles strafferetlige rammer og effektive finansielle midler. Organiseret kriminalitet er desuden et symbol på forbindelsen mellem indre og ydre sikkerhed. Det er nødvendigt med et internationalt engagement i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, herunder yderligere skridt til at udvikle partnerskaber og samarbejde med lande i og uden for det umiddelbare naboområdet, for at kunne tackle denne tværnationale udfordring.

Både Europa-Parlamentet⁷ og Rådet⁸ har understreget, at organiseret kriminalitet forårsager enorme skader, og fremhævet betydningen af en stærk EU-indsats for at bekæmpe alle former for organiseret kriminalitet.

Denne strategi bygger videre på tidligere resultater, idet prioriterede arbejdsområder identificeres for at beskytte borgerne og økonomien bedre mod organiserede kriminelle grupper, og der foreslås konkrete foranstaltninger på mellemlang og lang sigt, som vil blive

⁴ Europols EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2021 (EU SOCTA) af 12. april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁵ I en international operation støttet af Europol og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i perioden marts-december 2020 beslaglagde de retshåndhævende myndigheder i 19 medlemsstater og otte tredjelande næsten 33 mio. enheder forfalsket medicinsk udstyr, herunder ansigtsmasker, tests og diagnosesæt, 8 t råvarer og 70 000 l hygiejniske desinfektionsmidler.

⁶ Oplysninger, som statslige myndigheder har indberettet til OLAF. De retshåndhævende myndigheder samarbejder med Europol og OLAF om at forpurre disse forsøg på svindel.

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_EN.pdf. I oktober 2016 vedtog Europa-Parlamentet også en betænkning med specifikt fokus på bekæmpelse af korruption: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_DA.pdf.

⁸ Rådets konklusioner om indre sikkerhed og et europæisk politipartnerskab, 13083/1/20 REV 1, af 24. november 2020.

udviklet under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Det er den første særlige strategi for organiseret kriminalitet siden Lissabontraktatens ikrafttræden⁹.

1. Fremme retshåndhævelse og retligt samarbejde

I dag er den organiserede kriminalitet international. 65 % af de kriminelle grupper, der er aktive i EU's medlemsstater, består af medlemmer af flere nationaliteter¹⁰. Transportruter for narkotika, skydevåben og forfalskede produkter strækker sig over alle kontinenter gennem en global forsyningskæde. Mobile organiserede kriminelle grupper, der er involveret i organiseret formuekriminalitet, bevæger sig hurtigt på tværs af flere jurisdiktioner for at udføre deres forbrydelser. Ved at operere på tværs af forskellige jurisdiktioner undgår kriminelle grupper at blive opdaget og udnytter forskellene i de gældende nationale love.

1.1. Gnidningsløs udveksling af og rettidig adgang til oplysninger

I et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden kontrol ved de indre grænser kan der sikres et højt sikkerhedsniveau gennem et solidt politisamarbejde og retligt samarbejde på tværs af medlemsstaterne. Rettidig adgang til oplysninger under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og navnlig databeskyttelse er afgørende for bekæmpelsen af alle former for organiseret kriminalitet. EU har givet de retshåndhævende myndigheder en bred vifte af redskaber til at lette udvekslingen af oplysninger, som har vist sig at være afgørende for afsløringen af kriminelle aktiviteter og netværk.

Schengeninformationssystemet (SIS) har gjort det muligt for frontlinjemedarbejdere hurtigt at opspore og lokalisere personer og genstande, der er involveret i organiseret kriminalitet, og træffe foranstaltninger i overensstemmelse hermed. Oplysningerne i denne fælles database kan hjælpe politifolk med at anholde en person, beslaglægge en genstand eller fastslå efterforskede personers rejsebevægelser. Alene i 2020 blev der foretaget søgninger i Schengeninformationssystemet næsten 4 mia. gange, og der var over 200 000 hits. Revisionen af SIS-rammen¹¹ i 2018 styrkede systemets funktionaliteter betydeligt, og der blev indført en

⁹ Organiseret kriminalitet har været en prioritet for EU siden midten af 1990'erne, som det fremgår af Tammerforsprogrammet (der lancerede EU's første flerårige strategiske mål på området retlige og indre anliggender og de efterfølgende flerårige programmer om retlige og indre anliggender såsom Haagprogrammet fra 2004, Stockholmprogrammet fra 2009, EU's dagsorden om sikkerhed fra 2015 og den nyligt vedtagne strategi for EU's sikkerhedsunion fra 2020. Den seneste særlige strategi for organiseret kriminalitet er fra 2005: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=EN>.

¹⁰ Europols EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2021 (EU SOCTA) af 12. april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 312 af 7.12.2018), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (EUT L 312 af 7.12.2018) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af

række nye værktøjer, som gjorde det muligt for nationale myndigheder at indlæse indberetninger om personer, der er i fare for at blive bortført eller blive ofre for menneskehandel, eller anmode om undersøgelseskontrol af en mistænkt. Reformen giver også Europol adgang til SIS-indberetninger og til udveksling af supplerende oplysninger, og der gøres mere effektiv brug af biometriske oplysninger ved at indføre muligheden for at anvende ansigtsbilleder til identifikationsformål og DNA-profiler for at gøre det lettere at identificere savnede personer. Gennemførelsen af disse nyskabelser skrider fremad med fuld hastighed, således at det nye system er fuldt operationelt inden udgangen af 2021, gennemførelsesretsakterne og den tekniske dokumentation er på plads, arbejdet med den tekniske udvikling af SIS er godt i gang, og de første skridt i udviklingen af en SIS-håndbog og uddannelsesaktiviteter for SIS-brugere er taget.

Mulighederne for at bekæmpe organiseret kriminalitet ved brug af SIS vil blive yderligere styrket gennem den nye ramme for **interoperabilitet** mellem EU-informationssystemer inden for retlige og indre anliggender¹². Det er afgørende at gøre alt for at opnå fuld interoperabilitet inden udgangen af 2023. Dette vil lette de retshåndhævende myndigheders adgang til relevante oplysninger i EU's centraliserede informationssystemer og gøre det muligt at påvise flere identiteter, hvilket er afgørende for at bekæmpe identitetssvig, der ofte anvendes af kriminelle til at begå forbrydelser eller unddrage sig retsforfølgning. Inden for interoperabilitetsrammen er der ved at blive udviklet en ny funktionalitet, nemlig en **multiidentitetsdetektor**, som ved at kontrollere data på tværs af disse systemer vil bidrage til en effektiv imødegåelse af svigagtig udnyttelse af personers identitet.

Efterforskere, der arbejder isoleret i én medlemsstat, er ofte ikke i stand til at fastslå, at en organiseret kriminel gruppe er involveret i en bestemt forbrydelse. **Prümrammen**¹³ fra 2008 giver de retshåndhævende myndigheder mulighed for at søge efter DNA og fingeraftryk i forbindelse med deres efterforskning i andre medlemsstaters databaser på et hit-no-hit-grundlag gennem bilaterale forbindelser og for at søge efter oplysninger i køretøjsregistre. Selv om Prümrammen har vist sig at være medvirkende til at løse mange forbrydelser i Europa, har dens decentraliserede karakter betydet, at mange bilaterale forbindelser mellem

Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018).

¹² Interoperabilitetsrammen omfatter SIS, visuminformationssystemet (VIS), Eurodac, ind- og udrejsesystemet (EES), det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og det europæiske informationssystem til udveksling af oplysninger fra strafferegistre vedrørende tredjelandsstatsborgere (ECRIS-TCN). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/817 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser og visum og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 og (EU) 2018/1861, Rådets beslutning 2004/512/EF og Rådets afgørelse 2008/633/RIA (EUT L 135 af 22.5.2019) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/818 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration og om ændring af forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 og (EU) 2019/816 (EUT L 135 af 22.5.2019).

¹³ Rådets afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, og Rådets afgørelse 2008/616/RIA om gennemførelse af afgørelse 2008/615/RIA (EUT L 210 af 6.8.2008).

medlemsstaternes nationale databaser ikke er blevet etableret på grund af den tekniske kompleksitet og de betydelige finansielle og menneskelige ressourcer, der er forbundet hermed. Det kan desuden tage uger eller endda måneder for myndighederne at dele personoplysningerne bag et hit. For at øge effektiviteten af strafferetlige efterforskninger og styrke den automatiserede udveksling af oplysninger om kriminelle vil Kommissionen foreslå at modernisere **Prümrammen for at imødekomme** de retshåndhævende myndigheders **operationelle behov** i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og kravene om nødvendighed og proportionalitet samt tilpasse databeskyttelsesbestemmelserne til retshåndhævelsesdirektivet¹⁴. Kommissionen er ved at undersøge mulighederne for at sammenkoble relevante databaser på tværs af alle medlemsstater og **fremskynde udvekslingen af oplysninger** efter et hit. Kommissionen er også ved at vurdere behovet for at udveksle **yderligere datakategorier**, der er relevante for strafferetlige efterforskninger, f.eks. ansigtsbilleder, kørekort, politiregistre og ballistik, inden for Prümrammen og for at tilføje Europol som en ny partner til denne ramme.

I betragtning af den organiserede kriminalitets grænseoverskridende og internationale dimension er **rejseinformation** af afgørende betydning for at identificere højrisikorejsende, som de retshåndhævende myndigheder ikke tidligere har kendt, og for at afdække forbindelser mellem medlemmer af kriminelle grupper. Behandlingen af **passagerlisteoplysninger (PNR)** hjælper de relevante myndigheder med at identificere personer, der er involveret i organiserede gruppers kriminelle aktiviteter. For at sikre, at dette værktøj udnyttes fuldt ud, vil Kommissionen fortsat overvåge den fulde og effektive gennemførelse af direktivet om passagerlisteoplysninger¹⁵ og støtte samarbejdet om og udvekslingen af PNR-oplysninger mellem medlemsstaterne, navnlig ved at udveksle bedste praksis, gennemføre uddannelsestiltag og udvikle de nødvendige kapaciteter¹⁶. **Forhåndsinformation om passagerer (API)**, biografiske data for passagerer, som luftfartsselskaberne registrerer ved indtjekning, er lige så værdifulde¹⁷, også på grund af deres komplementaritet med passagerlisteoplysninger. En revision af den nuværende retlige ramme¹⁸ vil give mulighed for en række forskellige forbedringer, navnlig med hensyn til datanøjagtighed og

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016).

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016).

¹⁶ Som dem, der henvises til i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager Kommissionens rapport om revisionen af PNR-direktivet (SWD(2020) 128 final af 24.7.2020, s. 7).

¹⁷ Gentagne opfordringer om øget anvendelse af forhåndsinformation om passagerer fra FN (jf. UNSCR 2178(2014), UNSCR 2309(2016), UNSCR 2482 (2019) og tilsagnet fra de deltagende stater i Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa om at oprette systemer til forhåndsinformation om passagerer bekræfter betydningen af disse oplysninger. Desuden har indførelsen af nationale systemer til forhåndsinformation om passagerer siden februar 2018 været et krav i Organisationen for International Civil Luftfart, der gør det obligatorisk for alle kontraherende stater i Chicagokonventionen.

¹⁸ Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (EUT L 261 af 6.8.2004) ("direktivet om forhåndsinformation om passagerer" eller "API-direktivet").

datafuldstændighed. Endnu vigtigere er det, at Kommissionen vil undersøge muligheden for at anvende API-oplysninger til systematisk søgning i Europol-oplysninger med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, og eventuelt udvide anvendelsen heraf til at omfatte bevægelser inden for Schengenområdet og skibs- og bustransport. Med henblik herpå vil Kommissionen fremsætte et forslag om revision af direktivet om forhåndsinformation om passagerer i første halvdel af 2022 på grundlag af en konsekvensanalyse, hvor disse muligheder og virkninger vil blive undersøgt nærmere.

1.2. Avancerede samarbejdsrammer

En lang række aspekter af retshåndhævelsessamarbejdet i hele EU er baseret på konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen fra 1990. Dette grundlag suppleres af andre EU-retsakter såsom Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder eller af kapitel 4 og 5 i Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prüm).

Medlemsstaterne har suppleret denne ramme med et komplekst sæt bilaterale og multilaterale aftaler. Som følge heraf varierer graden af samarbejde mellem medlemsstaterne, hvilket skaber operationelle hindringer for et effektivt grænseoverskridende samarbejde.

Kommissionen vil udarbejde et lovforslag om en **EU-kodeks for politisamarbejde**. Dette vil bygge på resultaterne af en igangværende ekstern undersøgelse og være baseret på en grundig høringsproces under hensyntagen til medlemsstaternes kompetence. Målet er at strømline og udvikle de forskellige instrumenter for retshåndhævelsessamarbejde, herunder relevant EU-lovgivning, Rådets retningslinjer og medlemsstaternes gode praksis fra bilaterale og multilaterale aftaler, i et sammenhængende og moderne regelsæt, der også omfatter efterforskningsredskaber.

Med henblik på at imødegå potentielle hindringer for grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af strukturer for organiseret kriminalitet, har Kommissionen desuden iværksat en ekstern undersøgelse for at vurdere, om **Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af organiseret kriminalitet**¹⁹ fra 2008 stadig er egnet til formålet.

Europol spiller en vigtig rolle som **EU's knudepunkt for oplysninger om kriminalitet** og støtter politisamarbejdet og udvekslingen af oplysninger. Hvert fjerde år udarbejder Europol **EU-trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet** (EU SOCTA)²⁰. For at imødekomme presserende operationelle behov såsom samarbejde med private parter eller

¹⁹ Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (EUT L 300 af 11.11.2008).

²⁰ EU SOCTA udarbejdes hvert fjerde år af Europol på grundlag af omfattende input fra medlemsstaterne og andre relevante interessenter. Rapporten identificerer centrale kriminalitetsstrusler i EU og foreslår EU's prioriteter for bekæmpelse af kriminalitet de næste fire år. EU SOCTA er det første skridt i hver EMPACT-cyklus og anvendes som grundlag for Rådets vedtagelse af EU's prioriteter for bekæmpelse af kriminalitet de næste fire år.

behandling af store datasæt foreslog Kommissionen i december 2020 at styrke Europol's mandat²¹. De nye kompetencer og værktøjer, der er omhandlet i forslaget, vil gøre det muligt for Europol at øge sin støtte til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Både Europa-Parlamentet og Rådet arbejder på deres mandater til de kommende interinstitutionelle forhandlinger, der forventes at blive indledt senere på året. Kommissionen vil lette forhandlingerne og stræbe efter en hurtig aftale mellem medlovgiverne inden udgangen af 2021.

Et af de vigtigste redskaber til at gennemføre den nuværende strategi og intensivere bekæmpelsen af strukturer for organiseret kriminalitet gennem koordinerede operationer er den **europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT)**. Siden 2010 har EMPACT gjort det muligt for medlemsstaterne at identificere EU's prioriterede kriminalitetstrusler, hvor der er behov for en fælles indsats²², og tackle disse kriminelle trusler gennem et struktureret samarbejde på EU-plan mellem retshåndhævende myndigheder, toldmyndigheder, skattemyndigheder, dommere, europæiske institutioner og agenturer og, hvor det er relevant, tredjelande, internationale organisationer og den private sektor²³.

Gennem EMPACT gennemfører medlemsstaterne og deres partnere **hvert år over 200 fælles operationelle aktioner** med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, f.eks. etablering af et efterretningsbillede af kriminalitet vedrørende EU's prioriteter for bekæmpelse af kriminalitet, opbygning af retshåndhævelseskapacitet til at bekæmpe specifikke forbrydelser, styrkelse af samarbejdet med internationale partnere, gennemførelse af forebyggende aktiviteter, fælles efterforskning af særlige kriminalitetsfænomener eller særlige kriminelle grupper og bekæmpelse af de metoder, som disse kriminelle grupper anvender til at hvidvaske penge, begå forbrydelser online eller skaffe falske dokumenter. Selv om EMPACT allerede giver betydelige operationelle resultater, f.eks. med hensyn til beslaglagt narkotika eller anholdte kriminelle, udnyttes platformen i øjeblikket ikke fuldt ud. Platformens kompleksitet, manglende kendskab blandt frontlinjemedarbejdere og utilstrækkelig finansiering sikrer ikke altid ejerskab og aktiv inddragelse af medlemsstaterne og eksterne partnere og hæmmer udviklingen af mere komplekse operationer, der i højere grad vil skade organiserede kriminelle grupper.

²¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europol's samarbejde med private parter, Europol's behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europol's rolle inden for forskning og innovation (COM(2020) 796 final) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1862 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde for så vidt angår Europol's indlæsning af indberetninger (COM(2020) 791 final af 9. december 2020).

²² For perioden 2018-2021: cyberkriminalitet, narkotikahandel, hjælp til ulovlig indvandring, organiseret formuekriminalitet, menneskehandel (til alle former for udnyttelse, herunder seksuel og arbejdsmæssig udnyttelse samt alle former for handel med børn), afgifts- og MTIC-svig, ulovlig handel med skydevåben, miljøkriminalitet, kriminel finansiering og hvidvaskning af penge og dokumentfalsk.

²³ "EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet" var samarbejdsrammen for fastsættelse af fælles prioriteter med "EMPACT" som den operationelle platform, der muliggjorde samarbejdet mellem aktørerne. I dag betegner "EMPACT" de to begreber.

Kommissionen vil sammen med alle relevante EMPACT-interessenter arbejde på at indføre en række foranstaltninger, der er nærmere beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne strategi, med henblik på at udnytte **EMPACT's fulde potentiale** og gøre platformen til et egentligt **EU-flagskibsinstrument** for operationelt samarbejde på tværs af fagområder og agenturer om bekæmpelse af organiseret kriminalitet på EU-plan.

Kommissionen vil også vurdere, om det er muligt at indarbejde EMPACT-mekanismen i EU-lovgivningen. Det vil gøre EMPACT til et centralt EU-instrument for medlemsstaterne og relevante EU-agenturer og -organer til operationelt samarbejde om bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet. Det vil gøre EMPACT til en permanent vektor for strukturelt samarbejde om europæiske og nationale strategier for og aktioner til bekæmpelse af kriminalitet med en harmoniseret metode og tilgang som retsgrundlag for fælles ad hoc-partnerskaber baseret på operationelle behov. Kommissionen vil også søge at styrke finansieringen af EMPACT betydeligt, således at platformen kan udvikle mere komplekse operationer. Kommissionen vil sammen med alle relevante interessenter desuden undersøge muligheden for at strømline den nuværende EMPACT på grundlag af fire moderniserede og opgraderede søjler²⁴ suppleret af vejledende principper for bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Kommissionen vil desuden søge at styrke europæiske netværks og ekspertgruppers rolle i forbindelse med støtte til EMPACT-aktioner. Endelig vil Kommissionen sammen med EU-Udenrigstjenesten fremme tredjelandes øgede deltagelse i EMPACT-aktiviteter og udviklingen af EMPACT-metoden uden for EU skræddersyet til operationelle behov.

De retshåndhævende og retslige myndigheder er nødt til at samarbejde tæt for at sikre, at de kriminelle retsforfølges, og for at sikre en effektiv indsats over for organiseret kriminalitet skal der tages yderligere skridt til at styrke det retlige samarbejde. I Europa-Parlamentets henstillinger²⁵ og Rådets konklusioner²⁶ opfordres der til at forbedre den praktiske anvendelse af den **europæiske arrestordre**²⁷. Kommissionen håndhæver derfor den korrekte gennemførelse efter Kommissionens rapport om gennemførelsen af den europæiske arrestordre²⁸ og vil give vejledning i en ajourført håndbog.

For at undgå parallelle efterforskninger af kriminelle, der opererer på tværs af flere jurisdiktioner, kan det desuden være nødvendigt med fælles regler for at give medlemsstaterne mulighed for at overføre straffesager til en anden medlemsstat, f.eks. den medlemsstat, hvor den mistænkte er statsborger, under hensyntagen til rammeafgårelsen om forebyggelse af

²⁴ Revideret sekvens med fire søjler: 1 /observér, opdag & orientér, 2 /beslut & planlæg sammen, 3 /bekæmp, forebyg & forstyr, 4/lær & gentag.

²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_DA.html.

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/da/pdf>.

²⁷ Se Europæisk håndbog om udstedelse af en europæiske arrestordre (EUT C 335 af 6.10.2017): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA).

²⁸ Rapport af 2. juli 2020 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af Rådets rammeafgårelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (COM(2020) 270 final af 2.7.2020).

konflikter om udøvelse af jurisdiktion²⁹. Kommissionen er ved at undersøge dette spørgsmål nærmere for at afdække behovet for en EU-indsats på dette område. Kommissionen er også ved at undersøge de problemer, der opstår i forbindelse med indsamling, overførsel og anvendelse af bevismateriale i grænseoverskridende retssager, og mulige løsninger³⁰.

Kommunikation og udveksling af oplysninger inden for fælles efterforskningshold er af afgørende betydning, og Kommissionen vil derfor arbejde på at udvikle en platform for samarbejde om fælles efterforskningshold og på at intensivere Eurojusts samarbejde med tredjelande. Som bebudet i meddelelsen om digitalisering af retsvæsenet i EU³¹ vil Kommissionen desuden inden udgangen af 2021 forelægge et forslag, der skal muliggøre sikker elektronisk kommunikation og udveksling af oplysninger og dokumenter mellem domstole, nationale myndigheder og relevante agenturer for retlige og indre anliggender. Kommissionen vil også hjælpe med at modernisere Eurojusts sagsforvaltningssystem for at gøre det lettere for Eurojust at give feedback til nationale myndigheder og skabe retlige forbindelser mellem igangværende efterforskninger. Dette bør give Eurojust mulighed for at samarbejde effektivt med sine partnere, navnlig Europol og EPPO, idet det gør det lettere at koordinere efterforskninger på nationalt plan og undgå parallelle efterforskninger med henblik på at sikre effektive retsforfølgninger.

1.3. Internationalt samarbejde

Retshåndhævelsessamarbejde uden for Unionens grænser er afgørende for optrevlingen af globale kriminelle netværk og transportruter. Det er vigtigt at styrke det internationale samarbejde, herunder gennem de relevante agenturer for retlige og indre anliggender, navnlig med naboskabs- og udvidelseslandene.

Der er et presserende behov for at styrke efterretningerne om grov og organiseret kriminalitet i Europol og informationsudvekslingen og efterforskningsindsatsen i samarbejde med de tredjelande og regioner, som er store knudepunkter for organiseret kriminalitet, der udgør en særlig høj risiko og berører EU's medlemsstater, herunder via medlemsstaternes bilaterale forbindelsesofficerer udstationeret til disse kritiske områder. Kommissionen har modtaget forhandlingsdirektiver med henblik på indgåelse af internationale aftaler med tredjelande om udveksling af personoplysninger med Europol³² og om retligt samarbejde med Eurojust³³, og den vil bestræbe sig på at gøre fremskridt i disse vanskelige forhandlinger.

Endvidere er internationale EU-samarbejdsprogrammer og -projekter relevante for opbygningen af tværkontinentale retshåndhævelses- og strafferetsnetværk, Kommissionens støtte til sådanne netværk og til fælles operationer vil fortsat blive udvidet.

²⁹ Rådets rammeafgørelse 2009/948/RIA af 30. november 2009 om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om udøvelse af jurisdiktion i straffesager (EUT L 328 af 15.12.2009).

³⁰ I marts 2020 blev der iværksat en undersøgelse om grænseoverskridende anvendelse af bevismateriale.

³¹ Kommissionens meddelelse om digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union: En værktøjskasse fuld af muligheder (COM(2020) 710 final af 2.12.2020).

³² Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, Tunesien og Tyrkiet.

³³ Algeriet, Argentina, Armenien, Bosnien-Hercegovina, Brasilien, Colombia, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, Tunesien og Tyrkiet.

EU's tilgang til ekstern sikkerhed inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik vil fortsat være et væsentligt element i EU's bestræbelser på at bekæmpe organiseret kriminalitet for at styrke stabiliteten og beskytte europæiske sikkerhedsinteresser. Den højtstående repræsentant/næstformanden vil med støtte fra EU-Udenrigstjenesten fortsat spille en central rolle med hensyn til at styrke det strategiske og operationelle samarbejde med tredjelande og internationale organisationer ved at gøre fuld brug af sine eksterne værktøjer såsom dialogerne på højt plan, netværket af terrorbekæmpelses-/sikkerhedsekspert i EU-delegationerne og, hvor det er relevant, missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Desuden vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten fortsat prioritere kapacitetsopbygningsprojekter i tredjelande og navnlig i naboskabs- og udvidelseslandene, både for at støtte det operationelle samarbejde med EU-medlemsstater og -agenturer og for at udstyre partnerne med de værktøjer, der giver dem mulighed for at udrydde komplekse kriminelle strukturer, der kan berøre EU.

Interpol er en anden vigtig aktør i det internationale samarbejde om bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Interpols 18 databaser indeholder over 100 mio. retshåndhævelsesoptegnelser, herunder om eftersøgte kriminelle, mistænkte terrorister, fingeraftryk, stjålne køretøjer, stjålne og bortkomne rejsedokumenter, våben og skydevåben. Disse databaser gør det muligt for retshåndhævende og retslige myndigheder at identificere forbindelser og dermed lette efterforskningen af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Sideløbende med denne strategi er Kommissionen i gang med at vedtage en **henstilling til Rådet om indledning af forhandlinger med Interpol** om en samarbejdsaftale mellem EU og Interpol for at forbedre samarbejdet og imødekomme operationelle behov.

Det vigtigste internationale instrument for samarbejde og gensidig retshjælp i forbindelse med efterforskning af organiseret kriminalitet er **De Forenede Nationers konventioner om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (UNTOC)**, som EU og medlemsstaterne er part i. I 2021 vil Kommissionen ajourføre kompetenceerklæringen for at bringe den i overensstemmelse med ændringerne i Lissabontraktaten³⁴ og sikre, at **Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)** kan gøre brug af reglerne i UNTOC om international gensidig retshjælp i samarbejdet med tredjelandes myndigheder. Kommissionen vil desuden undersøge muligheden for at underrette EPPO som ansvarlig myndighed i forbindelse med eksisterende samarbejdsaftaler på EU-plan med tredjelande og om nødvendigt overveje at indlede forhandlinger med udvalgte prioriterede tredjelande. Som udtrykt i Kyotoerklæringen, der blev vedtaget på FN's 14. kongres om kriminalitetsforebyggelse og strafferet, er Unionen og medlemsstaterne fuldt ud engageret i at styrke de internationale rammer til fremme af retsstatsprincippet, kriminalitetsforebyggelse og

³⁴ Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 og udløbet af overgangsperioden for de tidligere tredje søjle-retsakter den 1. december 2014 har ændret grænserne for de EU-beføjelser, der er relevante for gennemførelsen af denne konvention. EU erhvervede nye kompetencer i henhold til afsnit V i TEUF (artikel 82 og 83) og har udøvet sin kompetence ved at lovgive på relevante politikområder. Endvidere bør UNTOC-revisionsprocessen baseres på en ajourført kompetenceerklæring.

strafferetten, herunder gennem et aktivt engagement i den igangværende revision af gennemførelsen af UNTOC og De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC).

Vigtige tiltag:

Kommissionen vil:

- foreslå en styrkelse af **Prümrammen** (4. kvartal 2021)
- foreslå indførelsen af en **EU-kodeks for politisamarbejde** (4. kvartal 2021)
- foreslå en revision af direktivet om **forhåndsinformation om passagerer** (1. kvartal 2022)
- etablere en **samarbejdsplatform** for fælles efterforskningshold (4. kvartal 2021)
- samarbejde med alle relevante interessenter om at **strømline, udvide og modernisere** den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (**EMPACT**) og etablere den som **EU's flagskibsinstrument til bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet** gennem en række foranstaltninger og et lovgivningsforslag (2023)
- **styrke finansieringen** af EMPACT betydeligt gennem Fonden for Intern Sikkerhed for perioden 2021-2027
- indlede forhandlinger om aftaler om **samarbejde** mellem **Eurojust** og tredjelande
- intensivere forhandlingerne om **samarbejde** mellem **Europol** og tredjelande
- sammen med EU-Udenrigstjenesten styrke det **internationale samarbejde** med tredjelande og internationale organisationer.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at:

- gøre fremskridt med de lovgivningsmæssige forhandlinger om **revisionen af Europolforordningen**, herunder med ændringerne af forordningen om Schengeninformationssystemet, med henblik på at nå frem til en **hurtig aftale**.

Rådet opfordres til at:

- vedtage henstillingen om at indlede forhandlinger med **Interpol** om en samarbejdsaftale mellem EU og Interpol.

2. Effektiv efterforskning: optrevling af strukturer for organiseret kriminalitet og fokus på højt prioriterede kriminalitetsområder.

2.1. Intensivering af bekæmpelsen af organiseret kriminalitet

De retshåndhævende myndigheders efterforskninger bør ikke begrænses til beslaglæggelsen af ulovlige varer eller anholdelsen af kriminelle på lavt niveau, men også rettes mod de aktører og netværk, som udgør ryggraden i kriminelle økosystemer.

De fleste kriminelle organisationer er struktureret omkring en kernegruppe eller hierarkisk³⁵, og den organiserede kriminalitet er kendetegnet ved et netværksmiljø, hvor forskellige grupper og enkeltpersoner systematisk samarbejder gennem "joint ventures" i løse og flydende kriminelle netværk. Kriminelle organisationer, der organiserer forsyningskæderne på internationale kriminelle markeder, samarbejder med mindre grupper, som er specialiseret i visse aktiviteter, og med enkeltpersoner i centrale roller, der leverer tjenester til kriminelle, f.eks. dokumentfalsk, juridisk rådgivning, krypteret kommunikation eller transport. De kriminelle gruppers samarbejdsform undergraver retshåndhævelsesindsatsen, da de enkelte led i den kriminelle kæde let kan udskiftes i tilfælde af retshåndhævelsesindgreb.

På denne baggrund er det afgørende at optrappe **optrevlingen af strukturer for organiseret kriminalitet** rettet mod de grupper, som udgør en større risiko for Europas sikkerhed, og mod højt rangerede personer i kriminelle organisationer. Med henblik herpå har nogle medlemsstater oprettet strukturer på nationalt plan eller særlige organer i de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet med fokus på bekæmpelse af mafialignende organisationer. Disse erfaringer har vist sig at være effektive med hensyn til at fremme en strategisk tilgang, som fremmer foranstaltninger, der forstyrrer kriminelle infrastrukturer. Desuden vil oprettelsen af særlige politienheder eller retlige organer fremme et større grænseoverskridende samarbejde. Kommissionen vil fremme udvekslingen af bedste praksis for at gøre det lettere at indføre lignende modeller tilpasset nationale forhold på tværs af medlemsstaterne.

På europæisk plan letter det operationelle samarbejde om bekæmpelse af mafialignende organiserede kriminelle grupper, der gennemføres via **@ON-netværket**³⁶, udsendelsen af særlige efterforskere til medlemsstaterne til at bistå under efterforskninger af grænseoverskridende organiserede kriminelle grupper. En anden vigtig milepæl er det arbejde, der udføres af Europol i samarbejde med medlemsstaterne for at identificere og udføre efterretnings- og efterforskningsaktiviteter rettet mod udvalgte **højværdimål**³⁷, nemlig formodede medlemmer af kriminelle organisationer, der udgør en særlig høj risiko for to eller flere medlemsstater.

Der er et stort behov for yderligere strukturelt samarbejde, hvis indsatsen mod kriminelle organisationer skal intensiveres. Udvikling af **fælles kriterier** for alle medlemsstater med henblik på at **identificere højværdimål** og lette det operationelle samarbejde og udvekslingen af oplysninger i realtid vil gøre det muligt at gennemføre flere fælles og systematiske efterforskninger af de personer, der spiller en central rolle i et kriminelt netværk. Det nuværende @ON-netværk bør styrkes ved at inddrage alle medlemsstaterne og udvikle bedste praksis og gennem en tættere forbindelse til EMPACT i dets indsats mod kriminelle netværk.

³⁵ Ifølge 2021 EU SOCTA-rapporten er 43 % af de organiserede kriminelle grupper struktureret omkring en kernegruppe, 40 % er hierarkisk struktureret, og 17 % er løse netværk.

³⁶ I øjeblikket deltager 16 medlemsstater i @ON-netværket, som har eksisteret siden 2014.

³⁷ Siden 2018 har dette initiativ ført til anholdelse af 75 højværdimål og 2 529 af deres partnere og til beslaglæggelse af aktiver til en værdi af 310 mio. EUR.

En større vægt på efterforskning af organiseret kriminalitet forudsætter også et mere solidt **efterretningsbillede af de organiserede kriminelle grupper**, der spiller en central rolle i det komplekse net af organiserede kriminelle netværk. Europol og medlemsstaterne bør fortsætte deres arbejde med udarbejdelsen af efterretningsbaserede strategiske og taktiske oversigter over de grupper, der udgør en større trussel mod Europas sikkerhed, herunder gennem udarbejdelse af ad hoc-rapporter, der supplerer EU's trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA). Udveksling af strategiske oplysninger med andre aktører, herunder missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, kan være gavnlig i denne henseende. Desuden er der behov for et bedre overblik over omfanget af kriminelle aktiviteter og de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne. I betragtning af den organiserede kriminalitets uigennemsigtige karakter er det vanskeligt at måle og kvantificere disse aktiviteter, og de oplysninger og statistikker, der er til rådighed for EU, er fragmenterede og indsamles hovedsagelig i henhold til indberetningsforpligtelser fastsat i en række forskellige retsakter. På grundlag af resultaterne af en allerede gennemført omfattende undersøgelse³⁸ vil Kommissionen vurdere behovet for en mere systematisk indsamling af statistikker på dette område.

2.2. En skræddersyet reaktion på særlige former for kriminalitet

Ifølge 2021 EU SOCTA er aktive organiserede kriminelle grupper i Europa involveret i en række forskellige kriminelle aktiviteter, og de fleste kriminelle grupper er involveret i narkotikahandel, organiseret formuekriminalitet, efterfulgt af svig (herunder told-, punktafgifts- og momssvindel), smugling af migranter og menneskehandel. Nogle grupper er specialiseret i et bestemt kriminelt marked, mens andre i stigende grad er **polykriminelle** og bruger fortjenesten fra en kriminel aktivitet til at finansiere udvidelsen af deres kriminelle aktiviteter til andre kriminalitetsområder. Særlige former for kriminalitet kræver en målrettet reaktion fra et lovgivningsmæssigt og politisk perspektiv.

EU har fastsat regler vedrørende grov kriminalitet såsom smugling af migranter³⁹ og for at afsløre og forbyde nye psykoaktive stoffer⁴⁰, for at kontrollere besiddelsen af og handelen med skydevåben og for at forhindre reaktivering af neutraliserede våben⁴¹. Narkotikahandel er fortsat en vigtig indtægtskilde for organiserede kriminelle grupper, og EU har fastlagt prioriteterne for de næste fem år i **EU's narkotikastrategi 2021-2025**, som blev vedtaget af Rådet i december 2020⁴². Drøftelserne om den tilknyttede **narkotikahandlingsplan** fortsætter

³⁸ Undersøgelsen "Overview of the availability, comparability and consistency of administrative statistical data on recorded crime and on the stages of the criminal justice process in the EU", marts 2021, DR0121067ENN: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>.

³⁹ Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328 af 5.12.2002).

⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2101 af 15. november 2017 om ændring af forordning (EF) nr. 1920/2006 for så vidt angår udveksling af oplysninger om et system for tidlig varsling af og risikovurderingsprocedure for nye psykoaktive stoffer (EUT L 305 af 21.11.2017).

⁴¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms_en.

⁴² Rådets konklusioner om EU's narkotikastrategi 2021-2025, 14178/20, af 18. december 2020.

i Rådet, og Kommissionen er ved at forberede de første initiativer til gennemførelse af strategien og handlingsplanen⁴³.

Skydevåben er en vigtig katalysator for kriminelle gruppers øgede brug af vold og giver dem mulighed for at intimidere deres modstandere og udøve kontrol over deres medlemmer og markeder. For at begrænse tilgængeligheden af skydevåben blandt kriminelle indledte Kommissionen gennemførelsen af EU's nye handlingsplan for 2020-2025 om **ulovlig handel med skydevåben**. Kommissionen vil offentliggøre rapporten om anvendelsen af direktivet om skydevåben med indledende forslag til forbedring af de retlige rammer.

Smugling af migranter er fortsat en central aktivitet for organiserede kriminelle grupper, der bringer migranter i fare og er til skade for EU's mål for migrationsforvaltning. I 2021 vil Kommissionen vedtage en ny **handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter** for at bekæmpe kriminelle netværk, der er involveret i denne form for kriminalitet, støtte samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder og agenturer og stimulere samarbejdet med tredjelande og med missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, hvor det er relevant.

Menneskehandel, som er en særlig afskyelig form for kriminalitet, begås ofte af organiserede kriminelle grupper, der i stigende grad rekrutterer deres ofre online, forfalsker identitetspapirer og arbejdstilladelser og udnytter ofrene til seksuelle formål, tvangsarbejde, tvungen kriminalitet eller tiggeri. Selv om prioriteterne og foranstaltningerne i denne strategi omfatter menneskehandel, foreslår Kommissionen desuden ud over denne strategi en særlig EU-strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025 for at tage højde for de særlige forhold, der gør sig gældende ved denne form for kriminalitet.

Cyberkriminalitet er ved at blive mere aggressiv og konfrontationssøgende. Den hastigt stigende digitalisering af samfundet, som har været endnu mere markant under covid-19-pandemien, skaber nye sårbarheder, der kan udnyttes af kriminelle involveret i cyberkriminalitet. Cyberangreb såsom skabelse og spredning af malware, hacking for at stjæle følsomme personoplysninger eller branchedata er sammen med denial of service-angreb steget i løbet af det seneste år, både i antal og graden af kompleksitet⁴⁴.

Europols Europæiske Center til Bekæmpelse af IT-Kriminalitet (EC3), der blev oprettet i 2013, har spillet en central rolle i afdækningen af organiserede kriminelle gruppers udnyttelse af covid-19-pandemien og i udarbejdelsen af oplysningsmateriale og rapporter til orientering af medlemsstaterne og offentligheden og i støtten til efterforskningen af onlinesvindel begået af organiserede kriminelle grupper. Centret har desuden offentliggjort sin regelmæssige trusselsvurdering af organiseret internetkriminalitet — **Internet Organised Crime Threat**

⁴³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12854-Alternatives-to-coercive-sanctions-for-drug-using-offenders>.

⁴⁴ Jf. 2020 Internet Organised Crime Threat Assessment (iOCTA): <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>, og Europols andre rapporter: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>.

Assessment (IOCTA), som er en vigtig informationskilde til fastlæggelse af prioriteter for operationer og politikker⁴⁵.

I overensstemmelse med EU-strategien for en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn fra 2020 og EU's omfattende strategi for børns rettigheder (2021-2025) vil Kommissionen i 2021 foreslå lovgivning, der skal forbedre beskyttelsen af **børn mod seksuelt misbrug**, herunder ved at forpligte relevante onlinetjenesteudbydere til at opdage kendt materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, og indberette materialet til de offentlige myndigheder⁴⁶. Lovgivningen vil også sikre overensstemmelse med andre lovgivningsinitiativer, navnlig med forslaget om retsaken om digitale tjenester⁴⁷. Kommissionen støtter også fortsat Europa-Parlamentet og Rådet i at nå til enighed snarest muligt om forslaget til forordning om visse tjenesteudbydere frivillige indsats i bekæmpelsen af seksuelt misbrug af børn på internettet⁴⁸. Parallelt hermed har Europol støttet udvidelsen af den vellykkede "Trace an Object"-kampagne, der crowdsourcer oplysninger om individuelle objekter på billeder vedrørende seksuelt misbrug af børn, som kan bidrage til at indsnævre den geografiske placering af et misbrug og dermed i sidste ende bidrage til at identificere og redde ofre.

Overgangen til kontantløse økonomier, som er blevet yderligere fremskyndet af pandemien, har skabt øgede muligheder for svig og forfalskning i forbindelse med **andre betalingsmidler end kontanter** såsom kreditkort og onlinebetalingsværktøjer⁴⁹, hvilket udgør en alvorlig trussel mod EU's sikkerhed. De udgør en vigtig indtægtskilde for organiserede kriminelle grupper og muliggør kriminelle aktiviteter såsom narkotikahandel og menneskehandel. EU vedtog strengere regler i 2019⁵⁰, som medlemsstaterne skal gennemføre senest den 31. maj 2021. Kommissionen vil nøje overvåge de fremskridt, der gøres, for at sikre den fulde virkning af de nye regler.

Svig, herunder told-, punktafgifts- og momssvindel, er et andet kriminalitetsområde, der i stigende grad appellerer til organiserede kriminelle grupper. Ud over Europol's og Eurojusts nuværende indsats på dette område vil **EPPO** efterforske og retsforfølge lovovertrædelser i forbindelse med deltagelse i en kriminel organisation, hvis fokus for en sådan kriminel organisations kriminelle aktivitet er at begå lovovertrædelser, der skader Unionens budget, herunder grov grænseoverskridende momssvig.

⁴⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>.

⁴⁶ Meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi om en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (COM(2020) 607 final af 24.7.2020).

⁴⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et indre marked for digitale tjenester (retsakt om digitale tjenester) og om ændring af direktiv 2000/31/EF (COM(2020) 825 final af 15.12.2020).

⁴⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en midlertidig undtagelse fra visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF for så vidt angår udbydere af nummerafhængige interpersonelle kommunikationstjenesters anvendelse af teknologier til behandling af personoplysninger og andre data med henblik på bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online (COM(2020) 568 final af 10.9.2020).

⁴⁹ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/beyond-pandemic-what-will-criminal-landscape-look-after-covid-19>.

⁵⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/713 af 17. april 2019 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter (EUT L 123 af 10.5.2019).

Forfalskning af produkter er en alvorlig forbrydelse ("high impact crime"). Forfalskede produkter udgør 6,8 % af EU's import⁵¹ og er en betydelig indtægtskilde for organiserede kriminelle grupper. Lægemidler og sundheds- og hygiejneartikler udgør en betydelig og stigende andel af varemærkeforfalskningen, et fænomen, der er steget i alarmerende grad under covid-19-pandemien. Organiserede kriminelle grupper er begyndt at fremstille og levere forfalskede værnemidler, testkit og lægemidler, og der er en risiko for, at organiserede kriminelle grupper forsøger at udnytte de muligheder, der opstår i EU som følge af den store efterspørgsel efter vacciner. De retshåndhævende myndigheder gennemfører i samarbejde med Europol og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig vigtige operationer, der fører til omfattende anholdelser og beslaglæggelser af forfalskede produkter, herunder lægemidler, legetøj og føde- og drikkevarer⁵². Der skal dog gøres mere for at styrke det operationelle samarbejde om bekæmpelse af forfalskning. Organiserede kriminelle grupper er i stigende grad involveret i kriminalitet såsom forfalskning af pesticider og svigagtig brug af EU-logoet for økologiske produkter. På grundlag af sin ramme for offentlig kontrol og håndhævelse vil Kommissionen fortsætte optrapningen af sine bestræbelser på at bekæmpe fødevarer- og lægemiddel- og arbejde på at styrke de nationale myndigheder, indføre en nultolerancepolitik, øge forebyggelses- og kontrolindsatsen og indføre flere afskrækkende foranstaltninger og effektive sanktioner.

Med henblik herpå vedtog Kommissionen i november 2020 handlingsplanen for intellektuel ejendomsret, og i 2022 vil Kommissionen oprette en **EU-værktøjskasse til bekæmpelse af varemærkeforfalskning** med principper for fælles indsats, samarbejde og dataudveksling mellem rettighedshavere, mellemmand og retshåndhævende myndigheder⁵³. Da forfalskning af lægemidler hovedsagelig finder sted i tredjelande, er det vigtigt at styrke den globale styring, navnlig gennem EU-medlemsstaternes, og muligvis Unionens, tiltræden og ratifikation af Europarådets konvention om forfalskning af lægemidler ("**Medicrimkonventionen**"), som er blevet undertegnet af fjorten medlemsstater, hvoraf kun seks har ratificeret den⁵⁴.

Miljøkriminalitet fortjener særlig opmærksomhed på grund af dens skadelige indvirkninger på biodiversiteten og miljøet, sundheden og den sociale samhørighed i EU og i tredjelande.

⁵¹ OECD/EUIPO (2019), Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade, OECD Publishing, Paris/ Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel Ejendomsret: ©.

⁵² Se f.eks. operationerne [Pangea XIII](#) (lægemidler), [LUDUS](#) (legetøj) og [Opson IX](#) (føde- og drikkevarer). Under Europols koordinerede operation Shield, der blev afsluttet i september 2020, blev næsten 33 mio. covid-19-relaterede enheder forfalsket medicinsk udstyr beslaglagt, og dette omfattede 8 t råvarer, ansigtsmasker, tests og diagnosesæt.

⁵³ Kommissionens meddelelse om optimering af EU's innovative potentiale. En handlingsplan for intellektuelle ejendomsrettigheder til støtte for EU's genopretning og modstandsdygtighed (COM(2020) 760 final af 25.11.2020).

⁵⁴ Konvention CET nr. 211. Konventionen er blevet ratificeret af Belgien, Kroatien, Spanien, Frankrig, Ungarn og Portugal. Den er undertegnet, men endnu ikke blevet ratificeret af Østrig, Cypern, Tyskland, Danmark, Finland, Italien, Luxembourg og Slovenien. Ud over Medicrimkonventionen indeholder Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/62/EU af 8. juni 2011 om ændring af direktiv 2001/83/EF om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler for så vidt angår forhindring af, at forfalskede lægemidler kommer ind i den lovlige forsyningskæde (EUT L 174 af 1.7.2011) regler og mekanismer til at skærpe de kontrolkrav, der gælder for fremstillere af de pågældende lægemidler.

Alle former for vilde dyr — planter, dyr og afledte produkter — og selskabsdyr handles fortsat ulovligt, ofte i stor målestok og med potentielle ødelæggende konsekvenser. Ulovlig affaldshåndtering og ulovlig overførsel af affald underminerer den lovlige affaldsbehandlings- og genanvendelsesindustri. EU har vedtaget lovgivning til regulering af den lovlige handel med vilde dyr og planter⁵⁵ og med affald⁵⁶ og krævet, at medlemsstaterne kriminaliserer og fastsætter sanktioner for en lang række miljøovertrædelser⁵⁷. Disse lovgivningsværktøjer er blevet suppleret med handlingsplanen mod ulovlig handel med vilde dyr og planter fra 2016 og handlingsplanen om overholdelse og forvaltning af miljøet fra 2018. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig har udviklet sine operationelle aktiviteter betydeligt inden for bekæmpelse af ulovlig handel med varer, der bringer miljøet i fare.

På trods af disse bestræbelser har tilsynsmyndighederne og de retshåndhævende og retslige myndigheder ofte ikke kapacitet og ressourcer til at afsløre, efterforske og retsforfølge miljøkriminalitet på en effektiv måde. Dette er især tilfældet i medlemsstater, hvor der ikke er særlige retshåndhævende myndigheder eller anklagemyndigheder, og hvor der ikke er en strategisk tilgang til bekæmpelse af miljøkriminalitet. Der er behov for at styrke håndhævelseskapaciteten på nationalt plan og EU-plan. De pålagte sanktioner er ikke tilstrækkelig afskrækkende, og koordineringen og udvekslingen af oplysninger i og på tværs af medlemsstaterne, navnlig mellem administrative myndigheder og retshåndhævende myndigheder, er utilstrækkelig⁵⁸. Kommissionen er i færd med at revidere **EU's forordning om overførsel af affald og handlingsplanen mod ulovlig handel med vilde dyr og planter. Direktivet om miljøkriminalitet** vil blive revideret for at præcisere definitionen af miljøkriminalitet, skabe større klarhed med hensyn til sanktioner og lette anvendelsen af effektive efterforskningsredskaber samt fremme grænseoverskridende samarbejde og informationsdeling. Derudover vil samarbejdet via de europæiske miljøhåndhævelsesnetværk blive styrket. Endelig vil Kommissionen fremme vedtagelsen af en tillægsprotokol under UNTOC, da den internationale dimension af ulovlig handel med vilde dyr og planter er af afgørende betydning.

Ulovlig handel med **kulturgoder** har en ødelæggende indvirkning på landenes kulturarv og er en indtægtskilde til finansiering af kriminelle organisationer og anvendes til hvidvaskning af penge. Der er behov en mere effektiv overvågning og informationsudveksling og et styrket retshåndhævelses- og toldsamarbejde, øget samarbejde om retlige og indre anliggender og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik på stedet og for at trække på forskellige offentlige og private aktørers ekspertise for at sikre en effektiv indsats over for denne form for kriminalitet. Hurtig adgang til arkæologer og kunsthistorikere kan i høj grad bidrage til efterforskningen af ulovlig handel med kulturgoder. For at bekæmpe denne særlige form for kriminalitet vil Kommissionen fortsat støtte kapacitetsopbygning blandt

⁵⁵ https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm.

⁵⁶ Se artikel 50 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT L 190 af 12.7.2006).

⁵⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 om strafferetlig beskyttelse af miljøet (EUT L 328 af 6.12.2008) (direktivet om miljøkriminalitet).

⁵⁸ Evaluering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 om strafferetlig beskyttelse af miljøet (direktivet om miljøkriminalitet) (SWD(2020) 259 final af 28.10.2020).

kulturarvseksperter, herunder et netværk af sådanne eksperter, som medlemsstaterne kan anvende inden for EMPACT-rammen. Deres strukturerede samarbejde med de retshåndhævende myndigheder vil blive støttet for at lette efterforskningen og finansieringen af projekter vedrørende ulovlig handel med kulturgoder. Kommissionen vil desuden undersøge andre nødvendige foranstaltninger for at tackle dette problem, herunder ved at forbedre mulighederne for at spore kulturgoder online og offline i det indre marked og samarbejdet med de tredjelande, hvor kulturgoder plyndres. Med henblik herpå vil Kommissionen foreslå en handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder i 2022.

Vigtige tiltag:

Kommissionen vil:

- foreslå ændringer til **direktivet om miljøkriminalitet** (4. kvartal 2021)
- styrke bestemmelserne om håndhævelsesforanstaltninger mod ulovlige overførsler af affald i forbindelse med sit forslag om ændring af forordningen om overførsel af affald (2. kvartal 2021)
- oprette en **EU-værktøjskasse til bekæmpelse af varemærkeforfalskning** med principper for fælles indsats, samarbejde og dataudveksling mellem **retshåndhævende myndigheder**, rettighedshavere og mellemmand (2022)
- foreslå en **handlingsplan for ulovlig handel med kulturgoder** (2022)
- undersøge Unionens mulighed for at tiltræde Europarådets **Medicrimekonvention**.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- **deltage i og styrke @ON-netværket** til bekæmpelse af mafialignende organiserede kriminelle grupper og undersøge mulighederne for en mere struktureret integration af en **måltrettet tilgang til bekæmpelse af kriminelle netværk i EMPACT**
- oprette eller videreudvikle koordineringsstrukturer på nationalt plan eller **specialiserede organer** i de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet med fokus på bekæmpelse af strukturer for organiseret kriminalitet
- tiltræde og ratificere Europarådets **Medicrimekonvention**.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- udvikle fælles identifikationskriterier til udvælgelse og efterforskning af **højværdimål** og prioritere efterforskning af enkeltpersoner og kriminelle netværk, der udgør den største sikkerhedsrisiko i EU
- udvikle et strategisk og taktisk **efterretningsbillede** af organiserede kriminelle grupper, der udgør en særlig høj risiko
- styrke det strategiske og operationelle **samarbejde** i kampen mod **forfalskning af lægemidler**, herunder med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig og Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret samt på globalt plan.

3. Eliminering af udbytte fra organiseret kriminalitet og forebyggelse af infiltration i den lovlige økonomi og samfundet

3.1. Styrkelse af foranstaltninger til inddrivelse af aktiver og bekæmpelse af hvidvaskning af penge, fremme af finansielle efterforskninger

Organiseret kriminalitet i EU afhænger grundlæggende af muligheden for at hvidvaske enorme indtægter fra kriminalitet. Mens tre fjerdedele af disse kriminelle organisationer stadig anvender basale metoder til at skjule deres ulovlige gevinster såsom investering i fast ejendom eller andre højværdiprodukter, anvender andre stadig mere avancerede metoder til økonomisk kriminalitet med bistand fra personer, der hvidvasker penge⁵⁹. Det finansielle spor, som kriminelle efterlader, er en vigtig indikator for deres aktivitet, som giver efterforskerne nyttige spor og uvurderlige beviser mod gerningsmændene. Det er derfor afgørende at tackle kriminel finansiering for at afdække kriminelle aktiviteter, forebygge kriminalitet og forhindre infiltration i den lovlige økonomi og samfundet.

På trods af udviklingen af de retlige rammer for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og inddrivelse af aktiver afsløres kun en mindre del af hvidvaskningen af penge, og blot 1 % af aktiverne fra kriminelle aktiviteter konfiskeres⁶⁰. Dette problem er blevet forværret som følge af den stigende anvendelse af finansielle kanaler, hvor tilsynet er mere begrænset end i banksektoren, f.eks. **virtuelle valutaer**.

Kampen mod kriminel finansiering skal styrkes. Som fremhævet i handlingsplanen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge fra 2020⁶¹ skal EU's ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge forbedres betydeligt for at tage hånd om de væsentlige forskelle i den måde, hvorpå den anvendes, og de alvorlige svagheder i håndhævelsen af reglerne. Mulighederne for finansielle efterforskninger udnyttes ikke fuldt ud, hvilket til dels skyldes, at de retshåndhævende myndigheder ikke har tilstrækkelig kapacitet til at foretage disse komplekse og tunge undersøgelser.

Muligheden for at fratage kriminelle deres ulovligt erhvervede aktiver er desuden yderligere hæmmet af det snævre anvendelsesområde for den retlige ramme for konfiskation af aktiver og omfattede kriminelle aktiviteter. Desuden står kontorerne for inddrivelse af aktiver i øjeblikket over for udfordringer i forbindelse med opsporingen af aktiver, da de f.eks. ikke har midlertidige indefrysningssbeføjelser til at forhindre, at aktiverne forsvinder, eller direkte og umiddelbar adgang til forskellige offentlige registre såsom centrale tingbøger eller centrale

⁵⁹ Europol's EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2021 (EU SOCTA) af 12. april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁶⁰ Europol, Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU — Survey of statistical information 2010-2014, 2016, tilgængelig her: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay>.

⁶¹ Meddelelse fra Kommissionen om en handlingsplan for en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (C (2020) 2800 final af 7.5.2020).

handelsregistre⁶². De inddrevne aktiver forvaltes desuden heller ikke altid på en effektiv måde og anvendes ikke i tilstrækkelig grad til at yde erstatning til ofre eller til gavn for samfundet.

Som bebudet i handlingsplanen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge fra 2020 er det en prioritet at sikre en effektiv gennemførelse af de eksisterende rammer for bekæmpelse af hvidvask af penge. Ud over de igangværende bestræbelser på at sikre en tilstrækkelig gennemførelse er Kommissionen ved at udarbejde lovgivningsforslag, der skal styrke og udvikle **EU's ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge**, og fremlægger i denne forbindelse i 2. kvartal 2021 et forslag om indførelse af et fælles regelsæt, som finder direkte anvendelse, for at styrke tilsynet på EU-plan og oprette en EU-koordinerings- og støttemekanisme for finansielle efterretningsenheder.

Det er ligeledes nødvendigt at fremme en kultur med **tidlig finansiell efterforskning** i alle medlemsstater og at opbygge efterforskernes kapacitet til at tackle den finansielle dimension af organiseret kriminalitet. I Rådets konklusioner fra 2020 om en styrkelse af finansielle efterforskninger⁶³ opfordres medlemsstaterne til at sikre, at finansielle efterforskninger indgår i alle former for strafferetlige efterforskninger vedrørende organiseret kriminalitet. Desuden har Europol gennem oprettelsen af Det Europæiske Center for Finansiell og Økonomisk Kriminalitet øget sin kapacitet til at bistå medlemsstaterne i gennemførelsen af finansielle efterforskninger.

Det er lige så vigtigt at optrappe **indefrysnings- og konfiskationsforanstaltningerne** gennem en yderligere styrkelse af den retlige ramme på EU-plan og stærkere operationel kapacitet i **kontorerne for inddrivelse af aktiver**. Muligheden for at iværksætte ikkedomsbaserede konfiskationsforanstaltninger bør undersøges, da de kan bidrage til at øge omfanget af konfiskerede aktiver, f.eks. når det ikke er muligt at knytte de opnåede aktiver til en straffedom⁶⁴. Med henblik på indførelse af en stærkere konfiskationsordning og et mere effektivt mandat til nationale kontorer for inddrivelse af aktiver vil Kommissionen inden udgangen af 2022 foreslå en revision af **konfiskationsdirektivet** fra 2014 og af Rådets afgørelse fra 2007 om **kontorer for inddrivelse af aktiver**⁶⁵ for at udvide anvendelsesområdet til andre strafbare handlinger og indføre mere effektive bestemmelser om ikkedomsbaseret konfiskation, sikre en effektiv forvaltning og social genanvendelse af konfiskerede aktiver og erstatning til ofre for kriminalitet og styrke kontorerne for inddrivelse af aktivers kapacitet til at spore og identificere ulovlige aktiver⁶⁶.

⁶² Jf. Rådets konklusioner om en styrkelse af finansielle efterforskninger for at bekæmpe grov og organiseret kriminalitet, 8927/20, af 17. juni 2020.

⁶³ Jf. Rådets konklusioner om en styrkelse af finansielle efterforskninger for at bekæmpe grov og organiseret kriminalitet, 8927/20, af 17. juni 2020.

⁶⁴ Se også analysen af ikkedomsbaserede konfiskationsforanstaltninger i Den Europæiske Union — Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union (SWD(2019) 1050 final af 12.4.2019).

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12725-Freezing-and-confiscation-of-the-proceeds-of-crime>.

⁶⁶ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om inddrivelse og konfiskation af aktiver Skabe sikkerhed for, at forbrydelse ikke betaler sig (COM(2020) 217 final af 2.6.2020).

Desuden vil Kommissionen undersøge mulighederne for **systematisk iværksættelse af finansielle efterforskninger** og finansielle efterforskninger efter domfældelse. Hurtig adgang til finansielle oplysninger er afgørende for at kunne gennemføre effektive finansielle efterforskninger og for at kunne spore og konfiskere aktiver. Det er medlemsstaternes rettidige gennemførelse af **direktivet om lettere adgang til finansielle oplysninger**, som giver retshåndhævende myndigheder adgang til centrale bankkontoregistre og styrker samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder og finansielle efterretningsenheder, yderst vigtig. Kommissionen vil også revidere direktivet sammen med rammen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge for at give de retshåndhævende myndigheder adgang til den fremtidige platform, der sammenkobler bankkontoregistre i hele Unionen.

Samtidig vil det være nødvendigt at forbedre det internationale samarbejde om sanktioner for hvidvaskning af penge. Medlemsstaterne bør fuldt ud udnytte mulighederne i operationelle netværk til bekæmpelse af hvidvaskning af penge (**Anti-Money Laundering Operational Network (AMON)**), et uformelt internationalt netværk af enheder til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, og **Camden Asset Recovery Inter-agency Network (CARIN)**, et uformelt netværk af retshåndhævende og retlige aktører med speciale i opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af aktiver. Kommissionen vil også foreslå, at Europarådets **Warszawakonvention** om hvidvask af penge, indefrysning og konfiskation ratificeres på EU's vegne.

3.2. Optrapning af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption

Korruption er en central del af organiserede kriminelle gruppers modus operandi. De bestikker, intimiderer og bruger magt over for tjenestemænd og ansatte i centrale enheder såsom havne med det formål at holde sig under radaren, få oplysninger eller lette deres aktiviteter. I henhold til EU's nuværende regler om bekæmpelse af korruption er medlemsstaterne forpligtet til at kriminalisere både aktiv og passiv bestikkelse af tjenestemænd, indføre passende sanktioner og sikre, at virksomheder, der bestikker tjenestemænd, holdes strafferetligt ansvarlige. Disse regler dækker imidlertid ikke visse korruptionsrelaterede lovovertrædelser såsom handel med indflydelse, magtmisbrug, ulovlig berigelse, uretmæssig tilegnelse eller anden omledning af ejendom foretaget af en embedsmand. På det seneste har Unionen indført ny lovgivning, der beskytter whistleblowere og kræver, at der etableres sikre kanaler for indberetning af korruption. I den årlige rapport om retsstatsprincippet undersøges situationen i medlemsstaterne med hensyn til politikker til bekæmpelse af korruption.

For at øge indsatsen på EU-plan vil Kommissionen **vurdere EU's nuværende regler om bekæmpelse af korruption**⁶⁷, som blev vedtaget for 20 år siden, for at vurdere, om de er ajour med udviklingen i kriminel praksis, og for at sikre, at de omfatter alle relevante korruptionsrelaterede lovovertrædelser.

⁶⁷ Rådets rammeafgørelse 2003/568/JHA af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor og konventionen af 1997 om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater (EUT L 192 af 31.7.2003).

De forskellige former for korruption i forbindelse med organiseret kriminalitet i en grænseoverskridende sammenhæng begrundes også behovet for bedre udveksling af ekspertise, bedste praksis, oplysninger og information mellem medlemsstaterne og med civilsamfundet. For at støtte strafferetlige efterforskninger effektivt gennem udveksling af oplysninger er det afgørende at have et overblik over og forståelse af de risici og trusler, der er forbundet med korruption, inden de udmønter sig i korruptionsrelaterede lovovertrædelser.

Covid-19-pandemien tilføjer endnu et alvorligt lag af korruptionsrisici, da den omfattende mobilisering af ressourcer som reaktion på den sundhedsmæssige og økonomiske krise indirekte har skabt nye muligheder for korruption. Det er nødvendigt at styrke de nationale myndigheders kapacitet til at håndtere meget komplekse korruptionssager forbundet med organiseret kriminalitet, navnlig gennem oprettelse af særlige strukturer til bekæmpelse af korruption. Det er vigtigt, at medlemsstaterne gør yderligere brug af finansiering og tekniske støtteinstrumenter, som Kommissionen stiller til rådighed for at styrke deres strukturelle og strategiske tilgang, reguleringsmæssige og operationelle værktøjer og kapacitet inden for bekæmpelse af korruption. I betragtning af mediernes afgørende rolle i afsløringen af korruptionssager er det desuden af afgørende betydning at garantere undersøgende journalisters sikkerhed i hele Unionen, herunder mod misbrug af retssager. Som bebudet i den europæiske handlingsplan for demokrati vil Kommissionen i 2021 udsende en henstilling om journalisters sikkerhed og fremlægge et initiativ om bekæmpelse af misbrug af retssager mod journalister og menneskerettighedsforkæmpere.

EU har været part i **De Forenede Nationers konvention mod korruption** siden 2008 og vil være omfattet af revisionen af gennemførelsen i henhold til konventionen. EU og medlemsstaterne arbejder inden for rammerne af Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) og G20 på at gøre yderligere fremskridt inden for forebyggelse og bekæmpelse af korruption. FN's Generalforsamlings særlige samling, som er planlagt til juni 2021, vil være en vigtig lejlighed til at fremme bekæmpelsen af korruption på globalt plan.

Medlemsstaterne er også forpligtet til at kriminalisere og retsforfølge korruption begået af EU-borgere og virksomheder i partnerlande i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til **OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner**. Konsekvent retsforfølgelse og domfældelse af korruption begået i udlandet vil spille en vigtig rolle i bekæmpelsen af korruption på globalt plan.

3.3. Bekæmpelse af infiltration i økonomien og samfundet

Kriminelle grupper investerer en del af deres betydelige indtjening i lovlige virksomheder i forskellige sektorer lige fra fast ejendom og bygge- og anlægsvirksomhed og transport til hotel- og restaurationsvirksomhed⁶⁸. Ved at kontrollere virksomheder i disse sektorer kan kriminelle organisationer hvidvaske ulovlige aktiver og maksimere deres fortjeneste.

⁶⁸ Undersøgelse om kortlægning af risikoen for infiltration af grov og organiseret kriminalitet i lovlige virksomheder, marts 2021, DR0221244ENN: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

Infiltration af organiseret kriminalitet er til skade for den lovlige økonomi og forvrider markedsreglerne. På grund af den økonomiske situation, som covid-19-pandemien har skabt, er der øget risiko for, at organiserede kriminelle grupper overtager svækkede virksomheder og infiltrerer hele erhvervssektorer. Der er allerede bevis for kriminelle forsøg på at misbruge de forskellige finansielle mekanismer, der er indført for at understøtte den økonomiske genopretning⁶⁹. For at imødegå denne trussel og identificere centrale punkter for intervention og bevidstgørelse er medlemsstaterne og Europol nødt til at opbygge et efterretningsbillede af omfanget og graden af kriminelle investeringer, infiltrationsmetoderne og risikosektorerne.

Der kan drages erfaringer af udvekslingen af bedste praksis, som fremmes gennem det europæiske netværk for den **administrative tilgang**⁷⁰, en metode, hvorved lokale myndigheder i samarbejde med retshåndhævende myndigheder og civilsamfundet anvender administrative værktøjer såsom procedurer for opnåelse af tilladelser, udbud og tilskud til at forhindre, at organiserede kriminelle grupper infiltrerer lovlige virksomheder og administrativ infrastruktur. Lokale myndigheder bør have beføjelse til at skabe hindringer, der beskytter den økonomiske struktur mod organiseret kriminalitet, under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

Den **lokale dimension** er også afgørende for at mindske kriminelle gruppers muligheder for at hverve medlemmer. Personer, der er opvokset i et miljø præget af organiseret kriminalitet og i socioøkonomisk dårligt stillede områder, er meget sårbare over for rekruttering til kriminelle aktiviteter. Det starter med småkriminalitet eller mindre opgaver i organisationen, hvorefter de bliver medlemmer og ledere af fremtidige kriminelle organisationer. Mårettede aktioner i bydele og lokalsamfund har vist sig at være vellykkede med hensyn til at tilbyde alternativer, der forhindrer unge i at slå ind på en tilværelse med vold og kriminalitet. Desuden er kriminalpræventive aktiviteter såsom nærpolti eller oplysningskampagner på områder, der er særlig berørt af kriminelle aktiviteter, afgørende for at øge samfundets modstandsdygtighed over for organiserede kriminelle gruppers aktiviteter. Kommissionen vil styrke udvekslingen af viden og bedste praksis om kriminalitetsforebyggelse gennem **Det Europæiske Kriminalpræventive Net**.

Vigtige tiltag:

Kommissionen vil:

- foreslå en revision af **konfiskationsdirektivet** og af Rådets afgørelse om **kontorer for inddrivelse af aktiver** (2022)
- vurdere **EU's nuværende regler om bekæmpelse af korruption** (2022)

⁶⁹ Europol's EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet fra 2021 (EU SOCTA) af 12. april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁷⁰ Den administrative tilgang til grov og organiseret kriminalitet supplerer traditionelle retshåndhævelsesaktiviteter. Den indeholder yderligere værktøjer til at forebygge og bekæmpe misbrug af den retlige infrastruktur gennem samarbejde mellem flere instanser ved at udveksle oplysninger og træffe foranstaltninger med henblik på at skabe hindringer mod infiltration.

- fremme **samarbejde** og udveksling af oplysninger om **forbindelsen mellem korruption og organiseret kriminalitet**, herunder gennem Europol.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- **foretage systematiske finansielle efterforskninger** i forbindelse med efterforskninger af organiseret kriminalitet og systematiske efterforskninger med henblik på inddrivelse af aktiver, så snart der er tegn på tilstedeværelsen af aktiver fra kriminelle aktiviteter i økonomien
- gennemføre direktivet om lettere adgang til finansielle oplysninger hurtigt inden fristen i august 2021
- **udveksle strategiske oplysninger** med de **sektorer, der risikerer** at blive infiltreret af organiserede kriminelle grupper (offentlig-private partnerskaber)
- styrke specialiseringen af de retshåndhævende tjenester og styrke de organer, der er ansvarlige for efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med korruptionssager på højt niveau.

Medlemsstaterne opfordres til at:

- forbedre **efterretningsbilledet** af truslen om **infiltration** i den lovlige økonomi ved at vurdere de risici og metoder, der anvendes af organiserede kriminelle grupper.

4. At gøre de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet klar til den digitale tidsalder

4.1. Adgang til digitale spor og beviser

Søgningen efter spor og bevismateriale, herunder lovlig adgang til kommunikationsdata, er hjørnestenen i de retshåndhævende myndigheders efterforskning og retsforfølgning af kriminelle. I takt med at vores liv og aktiviteter mere end nogensinde før foregår online, er kriminaliteten også blevet digital. Organiserede kriminelle grupper planlægger, udfører og skjuler deres kriminalitet online, hvor de markedsfører ulovlige stoffer og produkter og finder opfindsomme metoder til at hvidvaske udbytte, som ikke hindres af fysiske grænser. Problemet forværres som følge af den hurtige teknologiske udvikling. Det forhold, at nogle former for spor og bevismateriale ikke længere befinder sig i et fysisk rum, men i et onlinemiljø, indebærer en række udfordringer, herunder den hastighed, hvormed oplysningerne kan flyttes på tværs af jurisdiktioner, eller muligheden for at gemme sig bag kryptering. Desuden er nogle af de **instrumenter og foranstaltninger til indsamling af bevismateriale, der er udformet med henblik på fysisk bevismateriale, endnu ikke fuldt ud tilpasset den digitale verden**⁷¹. Dette kan hæmme eller forsinke den strafferetlige efterforskning og retsforfølgning, fordi oplysningerne ikke er tilgængelige eller rettidigt tilgængelige.

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en#internaleurulesproposalonevidence.

Efterforskning af organiseret kriminalitet kræver normalt adgang til elektroniske kommunikationsdata for at knytte en forbindelse mellem forbrydelsen, gerningsmanden og ofrene samt for at spore kriminelle netværk. Det er vanskeligt for de retshåndhavende myndigheder at spore denne kommunikation uden efterfølgende adgang til kommunikationsmetadata på grund af de organiserede kriminelle netværks omfang og struktur. Manglen på sådanne oplysninger gør det særlig vanskeligt at identificere de centrale aktører, som trækker i trådene i kulissen. Det er derfor ofte kun de personer, der rangerer lavest i disse netværk, og som befandt sig på gerningsstedet, der identificeres og anholdes, og ikke de centrale aktører⁷². Desuden anvender organiserede kriminelle grupper moderne teknologi til at arrangere den næste aflevering af narkotika, til at udveksle oplysninger om lovende mål for det næste indbrud, til at aftale mødestedet for et væbnet røveri eller, for så vidt angår organiserede kriminelle grupper, der begår IT-kriminalitet, til at udføre online bank-malwareangreb.

For at sikre adgang til digitale beviser og efterforskningsspor har medlemsstaterne fastsat **rammer for datalagring**. På grund af princippet om fortroligheden af elektronisk kommunikation kan udbydere af kommunikationstjenester have slettet metadataene, før de retshåndhavende myndigheder anmoder om adgang hertil. I sådanne tilfælde kan vigtigt bevismateriale gå tabt, medmindre udbyderne ved lov er forpligtet til at lagre kommunikationsmetadata i en rimelig længere periode i henhold til en lovramme for datalagring. Dette kan betyde, at lovovertrædelser ikke efterforskes ordentligt, eller at ofrene ikke identificeres. Kommunikationsmetadata er f.eks. af særlig betydning i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af cyberkriminalitet og er ofte det primære middel til at afsløre lovovertrædelser og er centrale beviser. De kan også være et vigtigt middel til at bestyrke (eller afkræfte) andre former for beviser vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Desuden understreger kompleksiteten af organiseret kriminalitet såsom narkotikahandel eller menneskehandel eller hvidvaskning af penge og den tid, det tager at efterforske denne form for kriminalitet, hvor nye mistænkte først dukker op under efterforskningen, relevansen af datalagring.

Samtidig afføder datalagringsforanstaltninger vigtige spørgsmål om deres indgriben i de grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. I sine nylige domme om datalagring⁷³ bekræftede EU-Domstolen sin tidligere retspraksis om, at elektroniske kommunikationsdata er fortrolige, og at trafik- og lokaliseringsdata i princippet ikke kan lagres generelt og udifferentieret. Rækkevidden af disse datalagringsforanstaltninger kan kun begrundes i forhold til deres indgriben i de grundlæggende rettigheder, når de er nødvendige og står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål. Domstolen fastsatte afgrænsede undtagelser fra denne regel vedrørende den nationale

⁷²

https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRIST_EN.html.

⁷³ Domme i sag C-623/17, Privacy International, og forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, La Quadrature du Net m.fl., af 6.10.2020, og sag C-746/18, H.K. mod Prokuratuur, af 2.3.2021.

sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed, eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning⁷⁴. Kommissionen vil analysere og skitsere mulige tilgange og løsninger i overensstemmelse med Domstolens domme, som imødekommer de retshåndhævende myndigheders og retsvæsenets behov på en måde, der er operationelt nyttig, teknisk mulig og juridisk forsvarlig, herunder ved fuldt ud at respektere de grundlæggende rettigheder. Den vil høre medlemsstaterne inden udgangen af juni 2021 med henblik på at fastlægge vejen frem.

En effektiv retshåndhævelsesindsats forudsætter også rettidig adgang til digitalt bevismateriale, der opbevares af udbydere i en anden jurisdiktion. I 2018 foreslog Kommissionen **pakken om elektronisk bevismateriale** for at lette den grænseoverskridende adgang til elektronisk bevismateriale på grundlag af europæiske editions- og sikringskendelser. Europa-Parlamentet og Rådet har indledt institutionelle drøftelser med støtte fra Kommissionen for at finde det nødvendige fælles grundlag for en hurtig vedtagelse af disse forslag. Som led i bestræbelserne på at fremskynde digitaliseringen af de retshåndhævende og retslige myndigheder⁷⁵ bør alle medlemsstaterne desuden deltage i det digitale system til udveksling af elektronisk bevismateriale (eEDES). Parallelt hermed er der behov for hurtige fremskridt i multilaterale og bilaterale internationale forhandlinger for at lette samarbejdet med internationale partnere og fastsætte compatible regler på internationalt plan for grænseoverskridende adgang til elektronisk bevismateriale⁷⁶.

I lyset af de stadig mere omfattende angreb er indsamling af elektronisk bevismateriale så hurtigt som muligt og inden oprydning fortsat afgørende for en vellykket efterforskning, der øger den afskrækkende virkning. Med henblik herpå bør de retshåndhævende myndigheder og cybersikkerhedssamfundet arbejde tæt sammen om at yde en kollektiv og omfattende indsats. Desuden kræver efterforskninger hurtig og pålidelig adgang til WHOIS-data, bl.a. for at gøre det nemmere at identificere organiserede kriminelle grupper, der regelmæssigt misbruger domænenavnesystemet (DNS) og andre internetprotokoller i forbindelse med deres cyberangreb eller andre forbrydelser såsom svindel med eller udbredelse af ulovlige produkter og tjenester.

Kryptering har afgørende betydning for den digitale verden ved at sikre digitale systemer og transaktioner og beskytte en række grundlæggende rettigheder, herunder ytringsfrihed, privatlivets fred og databeskyttelse⁷⁷. Hvis kryptering anvendes til kriminelle formål, skjules de kriminelles identitet og indholdet af deres kommunikation. Kommissionen foreslog i sin

⁷⁴ Domstolen tillod navnlig generel og udifferentieret lagring af brugernes identitet med henblik på bekæmpelse af alle former for kriminalitet og generel og vilkårlig opbevaring af IP-adresser, der er tildelt kilden til en internetforbindelse, med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet. Domstolens begrundelse er baseret på chartret om grundlæggende rettigheder og på analysen af nødvendigheden og proportionaliteten af indgrebet i disse rettigheder.

⁷⁵ Kommissionens meddelelse om digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union: En værktøjskasse fuld af muligheder (COM(2020) 710 final af 2.12.2020).

⁷⁶ Især anden tillægsprotokol til Europarådets Budapestkonvention om IT-kriminalitet og en aftale mellem EU og USA om grænseoverskridende adgang til elektronisk bevismateriale.

⁷⁷ Meddelelse fra Kommissionen om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM/2020/605 final af 24.7.2020). Meddelelse fra Kommissionen om første statusrapport om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM(2020) 797 final af 9.12.2020).

11. statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion⁷⁸ seks praktiske foranstaltninger til støtte for de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet i forbindelse med kryptering af data lagret på enheder (f.eks. telefoner eller hardddiskdrev) under strafferetlige efterforskninger, der ikke forbyder, begrænser eller svækker kryptering. Som led i disse foranstaltninger vil Europol's nye dekrypteringsfacilitet, som Kommissionen lancerede i december 2020, bidrage til at tackle disse udfordringer. Den Europæiske Uddannelsesgruppe vedrørende Cyberkriminalitet (ECTEG), der finansieres via Fonden for Intern Sikkerhed — Politi, har udviklet uddannelsesmoduler og gennemført pilotkurser. Disse kurser vil indgå i Det Europæiske Politiakademis (Cepol) almindelige uddannelsesstilbud.

Ud over markedet for almindeligt udstyr er nichemarkedet for krypteret kommunikationsudstyr, der også erhverves og anvendes af organiserede kriminelle grupper, voksende. Som de nylige EncroChat- og Sky ECC-operationer viste, er EU's retshåndhævende myndigheder nødt til løbende at udvikle deres kapacitet til at håndtere krypterede oplysninger i forbindelse med strafferetlig efterforskning i overensstemmelse med gældende lovgivning.

I december 2020 vedtog Rådet en resolution⁷⁹, hvori der opfordres til en aktiv debat med teknologiindustrien og til udvikling af et passende regelsæt i hele EU, så de nationale myndigheder kan udføre deres operationelle opgaver effektivt og samtidig beskytte privatlivets fred, de grundlæggende rettigheder og kommunikationssikkerheden. Desuden anmodede Rådet om en bedre koordinering af medlemsstaternes og EU-institutionernes og -organernes indsats. Som allerede bebudet i dagsordenen for bekæmpelse af terrorisme⁸⁰ arbejder Kommissionen på at finde tekniske, operationelle og retlige løsninger, der kan sikre lovlig adgang til krypterede oplysninger, som både opretholder krypteringens effektivitet med hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred og kommunikationssikkerheden.

I 2020 gennemførte Kommissionen sammen med industrien, krypteringseksperter, medlemmer af civilsamfundsorganisationer og kompetente myndigheder en ekspertproces for at finde tekniske løsninger, der specifikt kan hjælpe virksomhederne med at opdage seksuelt misbrug af børn i end-to-end-krypteret elektronisk kommunikation. Kommissionen vil støtte forskning med henblik på at finde de tekniske løsninger, der er mest gennemførlige og kan opskaleres og gennemføres lovligt af virksomhederne.

Mere generelt vil Kommissionen lede samarbejdet med de relevante interessenter om analysen af de eksisterende muligheder for og tilgange til lovlig og målrettet adgang til krypterede oplysninger i forbindelse med strafferetlig efterforskning og retsforfølgning. Disse tilgange bør ikke føre til en generel svækkelse af kryptering eller til vilkårlig overvågning. Denne analyse vil ikke kun have fokus på at tackle de nuværende hindringer, men vil også

⁷⁸ Ellevte statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion (COM/2017/608 final af 18.10.2017).

⁷⁹ Rådets resolution om kryptering - Sikkerhed ved hjælp af kryptering og på trods heraf, 13084/1/20 REV 1 af 24.11.2020.

⁸⁰ Kommissionens meddelelse om en dagsorden for bekæmpelse af terrorisme i EU: foregribe, forebygge, beskytte, reagere (COM(2020) 795 final af 9.12.2020).

tage højde for den sandsynlige udvikling af krypterings- og dekrypteringsteknologier og det nødvendige samarbejde med den akademiske verden og den private sektor med henblik herpå. Desuden er Kommissionen i gang med at styrke sin indsats på standardiseringsområdet for at opretholde mulighederne for lovlig aflytning i forbindelse med og ud over 5G-net. Som et resultat af denne proces vil Kommissionen i 2022 foreslå **en tilgang** til håndtering af spørgsmålet om lovlig og målrettet adgang til krypterede oplysninger i forbindelse med strafferetlig efterforskning og retsforfølgning, som skal tage udgangspunkt i en grundig kortlægning af medlemsstaternes håndtering af kryptering og en undersøgelse og vurdering af de konkrete muligheder (retlige, etiske og tekniske) i samarbejde med forskellige interessenter.

4.2. Effektive værktøjer og teknologier

De retshåndhævende myndigheder har ofte ikke tilstrækkelige ressourcer til at erhverve de værktøjer, der er nødvendige i forbindelse med digital efterforskning. I dag har over 80 % af alle forbrydelser en digital komponent, og selv om forbrydelsen begås offline, er næsten alle retshåndhævende myndigheder og anklagere nødt til at have en grundlæggende viden om, hvordan forbrydelser efterforskes online⁸¹. For at afsløre og retsforfølge organiseret kriminalitet skal efterforskerne afsløre mistænkelige onlineaktiviteter, spore kriminelle transaktioner i virtuelle valutaer, forstå, hvad de fandt (oplysninger kan krypteres eller skal ses i sammenhæng med andre oplysninger), lagre oplysningerne og bruge dem som elektronisk bevismateriale i retten.

Der er et presserende behov for at øge ikke-specialiserede retshåndhævende myndigheders og anklagemyndigheders kapacitet og kompetencer⁸². Der mangler desuden digital efterforskningsekspertise på specifikke områder såsom digital kriminalteknik — "Internet of Things Forensics"⁸³. De retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet skal holde trit med teknologier i hastig udvikling, der anvendes af kriminelle, og med deres aktiviteter på tværs af grænserne. Dette kræver koordinering af udviklingen af værktøjer og uddannelse mellem medlemsstaterne og på tværs af sektorer på områder såsom digital kriminalteknik, efterretninger indhentet fra åbne kilder, kryptovalutaer og efterforskning på mørkenettet, f.eks. for at få adgang til og om muligt lukke fora, der sælger ulovlige varer og tjenesteydelser. Desuden er de nationale myndigheder ikke altid i stand til at anvende tekniske open source-løsninger på grund af manglende kendskab til, hvilke løsninger der er udviklet og tilgængelige, forskellige krav og ekspertiseniveauer og manglende støtte til videreudvikling og vedligeholdelse. Samtidig indebærer den manglende koordinering mellem de forskellige myndigheder og medlemsstater en risiko for overlappende initiativer. Eksisterende EU-

⁸¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings (SWD/2018/118 final af 17.4.2018).

⁸² Se meddelelse fra Kommissionen om sikring af retsvæsenets funktion i EU — strategi for uddannelse af retsvæsenets aktører i EU 2021-2024 (COM(2020) 713 final af 2.12.2020), hvori behovet for klæde retsvæsenets aktører på at imødekomme nye udfordringer understreges.

⁸³ Kriminalteknisk analyse af forbundne enheder og data vedrørende IoT-systemer.

mekanismer (EMPACT, EU-agenturer såsom Europol, Cpol og Eurojust, netværk af aktører, finansieringsprogrammer såsom Fonden for Intern Sikkerhed) kan spille en central rolle med hensyn til at fremme en mere effektiv tilgang til onlineefterforskning gennem koordinerede og målrettede foranstaltninger til udvikling af kapaciteter og kompetencer.

Onlineefterforskernes behov skal identificeres på pålidelig vis. Europol bør i overensstemmelse med sit mandat sammen med EU's innovationscenter for sikkerhed⁸⁴ koordinere en **omfattende analyse af teknologiske huller og behov inden for digital efterforskning** samt en fremtidsanalyse, hvilket er afgørende for styringen af forsknings-, innovations- og udviklingsprogrammer og politikinstrumenter, der bidrager til kapacitetsopbygning. Det er vigtigt, at relevante enheder og netværk⁸⁵ støtter dette arbejde. På dette grundlag bør Europol og EU's innovationscenter for sikkerhed fastlægge prioriteter for forskning og udvikling, der skal valideres af medlemsstaterne⁸⁶. For at skabe en klar vision for indførte praktiske mekanismer og tilgængelige ressourcer til støtte for de retshåndhævende myndigheders kapacitet i forbindelse med digital efterforskning og for at præcisere de involverede enheders roller og ansvarsområder vil Kommissionen høre medlemsstaterne og andre interessenter inden udgangen af 2021 og om nødvendigt følge op herpå.

Forskning og innovation er en forudsætning for udvikling af teknologier til efterforskningsformål og for bekæmpelse af kriminalitet, der understøttes af teknologi. EU's forsknings- og innovationsprogram Horisont 2020 har finansieret udviklingen af innovative teknologiske løsninger for at øge de nationale myndigheders kapacitet til at bekæmpe organiseret kriminalitet. Dette arbejde vil blive yderligere styrket gennem det nye program Horisont Europa, som vil finansiere forskningsprojekter for at forbedre efterretningsbilledet af organiseret kriminalitet, udvikle værktøjer og uddannelsesprogrammer og styrke samarbejdet mellem agenturerne.

Kommissionen vil lette **adgangen til datasæt af høj kvalitet, der er nødvendige for at udvikle efterforskningsredskaber**, herunder systemer til kunstig intelligens, som imødekommer de retshåndhævende myndigheders behov i forbindelse med strafferetlige efterforskninger, f.eks. til analyse af store mængder data eller til efterforskning på mørkenettet. Med henblik herpå vil Kommissionen støtte oprettelsen af et europæisk sikkerhedsdataområde⁸⁷ under programmet for et digitalt Europa (DIGITAL), som vil være

⁸⁴ EU's innovationscenter for indre sikkerhed er et samarbejdsnetværk, der skal støtte innovationslaboratorierne i EU-agenturer, medlemsstater, Kommissionens Fælles Forskningscenter og andre relevante enheder i forbindelse med levering af innovative banebrydende produkter.

⁸⁵ ENFSI, ENLETS, i-LEAD, ILEAnet.

⁸⁶ Medlemsstaterne kunne høres inden for rammerne af Europol's Clearing Board eller EUCTF (EU's taskforce vedrørende cyberkriminalitet, der består af lederne af de retshåndhævende myndigheders enheder til bekæmpelse af cyberkriminalitet i EU-medlemsstaterne).

⁸⁷ I DIGITAL's arbejdsprogram for 2021-2022 er der en foranstaltning vedrørende fastlæggelse af rammen for en sammenkædet dataarkitektur for sikkerhedsinnovation ved at finansiere oprettelsen af de nationale komponenter i et europæisk sikkerhedsdataområde for innovation. Dette vil muliggøre innovation og udvikling gennem oprettelse af et EU-dækkende økosystem for deling, udvikling, afprøvning, oplæring og validering af algoritmer til udvikling af værktøjer, herunder AI-baserede værktøjer, til retshåndhævelses- og sikkerhedsformål baseret på forskellige typer datasæt, herunder pseudooperationelle og anonymiserede datasæt, i overensstemmelse med den europæiske strategi for data (Kommissionens meddelelse om en

afgørende for udviklingen af, oplæringen i og evalueringen af værktøjer til retshåndhævelse og bidrage til den europæiske strategi for data under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Desuden vil Kommissionen støtte medlemsstaterne i forbindelse med pilotprojekter om løsninger inden for kunstig intelligens⁸⁸, der bidrager til at fremme indførelsen af innovation i de retshåndhævende myndigheder. De retshåndhævende myndigheder, erhvervslivet og den akademiske verden bør samarbejde i et netværk, der støttes med EU-midler, **om udviklingen af værktøjer og løsninger på EU-plan, der opfylder EU's retshåndhævende myndigheders behov**⁸⁹ og derfor understøtter Europols levering af tjenester og tekniske løsninger til retshåndhævende myndigheder i EU. Dette netværk bør sikre bæredygtigheden af projekter under Horisont Europa og Fonden for Intern Sikkerhed og støtte Europol i disse bestræbelser.

Netværket bør levere resultater vederlagsfrit gennem Europol til de retshåndhævende myndigheder og løbende forbedre eksisterende løsninger. Med henblik herpå bør Europol blive en kvikskranke, der giver nationale retshåndhævende myndigheder adgang til værktøjer og tjenester såsom malwareanalyser.

4.3. Forbedring af adgangen til færdigheder, viden og operationel ekspertise

Selv om forskning og analyse af digitalt bevismateriale er et centralt element i de fleste efterforskninger, er de nødvendige færdigheder inden for strafferetspleje, taktikker og teknikker for digital efterforskning eller digital kriminalteknik stadig ikke til stede i nogle medlemsstater, og de skal udvides og uddybes i de fleste medlemsstater. Desuden er adgangen til avanceret operationel ekspertise på specifikke områder såsom digital kriminalteknik — "Internet of Things Forensics" — fortsat et problem for en række medlemsstater.

Udviklingen af uddannelse bør baseres på en kortlægning af de kompetencer, der er nødvendige for at udføre digitale efterforskninger, og de tilknyttede faglige profiler (f.eks. dataanalytiker, onlineefterforsker eller digital kriminalteknisk ekspert). Med henblik herpå bør Europol og Cepol samarbejde med medlemsstaterne⁹⁰ om at fastlægge og regelmæssigt ajourføre en "**ramme for uddannelseskompetencer**". På dette grundlag bør Kommissionen støtte udviklingen af undervisningsmateriale via Den Europæiske Uddannelsesgruppe vedrørende Cyberkriminalitet (ECTEG) og gennemførelsen af uddannelse på nationalt plan via tilgængelige instrumenter⁹¹.

europæisk strategi for data (COM(2020) 66 final af 19.2.2020). Der vil blive iværksat en indkaldelse af forslag i 1. kvartal 2022 med henblik på deltagelse af mindst seks retshåndhævende myndigheder og to virksomheder til en værdi af 5-10 mio. EUR i form af et tilskud med krav om en medfinansiering på 50 %.

⁸⁸ I overensstemmelse med initiativet om kunstig intelligens fremlagt af Kommissionen i hvidbogen om kunstig intelligens (COM(2020) 65 final af 19.2.2020).

⁸⁹ Med henblik herpå finansierer Kommissionen f.eks. European Anti-Cybercrime Technology Development Association (<https://www.eactda.eu/>) under det årlige arbejdsprogram for 2020 for Fonden for Intern Sikkerhed — Politi.

⁹⁰ Inden for rammerne af EU's taskforce vedrørende cyberkriminalitet (EUCTF), der blev oprettet i 2010 og består af lederne af de nationale enheder til bekæmpelse af cyberkriminalitet fra de forskellige medlemsstater samt repræsentanter for Europol, Kommissionen og Eurojust. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>.

⁹¹ F.eks. via Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for teknisk støtte.

Cepol og Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) bør regelmæssigt vurdere uddannelsesbehovene og prioritere uddannelsesudbuddet i overensstemmelse hermed, også med henblik på at videreudvikle de retshåndhævende og retslige myndigheders generelle digitale kompetencer. På grundlag af rammen for uddannelseskompetencer bør Cepol også arbejde tæt sammen med fagfolk⁹² og medlemsstaterne om oprettelse af certificerings-/akkrediteringsordninger for digitale efterforskningseksperter. Sådanne ordninger vil 1) øge antallet af eksperter, der kan undervise på specifikke områder, 2) fremme grænseoverskridende samarbejde, da certificering/akkreditering vil give garantier med hensyn til indsamling og håndtering af bevismateriale og dermed sikre, at det kan antages til behandling i retten, også i andre jurisdiktioner, og 3) gøre det lettere at finde særlige efterforskere.

Digital efterforskning kan kræve ekspertise, der er knap i EU, f.eks. inden for kryptovalutaer, ransomware⁹³ eller i forbindelse med efterforskning på mørkenettet. Medlemsstaterne bør udpege eksperter, der har udviklet avancerede færdigheder på disse områder, for at støtte hinanden i operationer, hvor der er behov for en sådan ekspertise. Kommissionen vil bistå Europol med at indføre mekanismer, der sikrer, at medlemsstaternes myndigheder og eksperter har passende incitamenter til at indgå i en pulje af eksperter.

Vigtige tiltag:

Kommissionen vil:

- analysere og skitsere mulige tilgange og løsninger vedrørende **datalagring** til retshåndhævende og judicielle formål og høre medlemsstaterne herom inden udgangen af juni 2021
- foreslå en tilgang til de retshåndhævende myndigheders lovlige og målrettede adgang til **krypterede oplysninger** i forbindelse med strafferetlig efterforskning. Denne tilgang bør være baseret på en grundig kortlægning af medlemsstaternes håndtering af kryptering og en undersøgelse og vurdering af de konkrete lovlige muligheder i samarbejde med forskellige interessenter
- tilskynde til og lette medlemsstaternes fulde og hurtige **deltagelse i det digitale system til udveksling af elektronisk bevismateriale** (eEDES)
- udvikle et overvågningsværktøj til indsamling af efterretninger om ulovlige aktiviteter i **mørkenettet** i Det Fælles Forskningscenter
- støtte **udviklingen af uddannelsesmoduler og -materialer** og Cepols, EJTN's og nationale uddannelsesinstitutioners uddannelsesstilbud.

⁹² Den Europæiske Uddannelsesgruppe vedrørende Cyberkriminalitet (ECTEG) har allerede arbejdet meget med emnet inden for rammerne af Global Cybercrime Certification-projektet (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

⁹³ Europol har samarbejdet med industrien om etablering af No More Ransom-projektet (<https://www.nomoreransom.org/>), der stiller rådgivning om forebyggelse og dekrypteringsværktøjer til rådighed.

Europol opfordres til at:

- koordinere en **omfattende analyse** af teknologiske huller og behov inden for digital efterforskning
- oprette et **register over værktøjer**, der gør det muligt for de retshåndhævende myndigheder at finde og få adgang til avancerede løsninger
- oprette og vedligeholde en database over **efterforskningseksperter og kriminaltekniske eksperter** på specialiserede områder såsom tingenes internet eller kryptovalutaer.

Cepol opfordres til at:

- oprette **certificerings-/akkrediteringsordninger** for digitale efterforskningseksperter
- tilvejebringe og regelmæssigt ajourføre en ramme for uddannelseskompetencer sammen med Europol.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til:

- hurtigst muligt at vedtage forslagene om elektronisk bevismateriale for at sikre myndighederne hurtig og pålidelig adgang til elektronisk bevismateriale.

Konklusion

I denne strategi fastsættes de prioriteter, aktioner og mål, der skal nås i de kommende fem år for at give EU et stærkere fodfæste i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Kriminalitet er imidlertid et fænomen, der udvikler sig konstant, og det er vigtigt at afdække nye udviklingstendenser og reagere hurtigt på enhver ny udvikling. Unionen og dens medlemsstater skal være et skridt foran de kriminelle organisationer.

Tiden er derfor inde til at intensivere Unionens kollektive indsats mod organiseret kriminalitet ved at styrke eksisterende instrumenter til støtte for grænseoverskridende samarbejde, herunder samarbejde gennem agenturer for retlige og indre anliggender, fokusere på højt prioriterede kriminalitetsområder og optrevle de underliggende strukturer, slå ned på kriminel finansiering og korrupte metoder til infiltration af økonomien og bekæmpe kriminelles anvendelse af ny teknologi. Enhver form for lovgivning er kun noget værd, hvis gennemførelsen er effektiv. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne gennemfører de eksisterende EU-instrumenter fuldt ud og korrekt. Kommissionen vil fortsat spille en rolle ved at støtte og give løbende vejledning til medlemsstaterne, og den vil være parat til at handle hurtigt, hvis EU-retten overtrædes.

Myndighederne på stedet skal have mulighed for at udnytte eksisterende redskaber fuldt ud og således forstyrre kriminelle aktiviteter og optrevle kriminelle organisationers

forretningsmodel. For at nå dette mål skal foranstaltningerne i denne strategi ledsages af en ny kultur, hvor de retshåndhævende og retslige myndigheder systematisk kontrollerer mulige grænseoverskridende og internationale forbindelser under efterforskningen af sager om organiseret kriminalitet. Udveksling af retshåndhævelsespersonale, anklagere og dommere, herunder med tredjelande, samt yderligere uddannelsesmuligheder kan bidrage hertil.

Kommissionen er fast besluttet på at gøre sin del i denne fornyede indsats mod organiseret kriminalitet og opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at engagere sig i denne fælles indsats, som er afgørende for at garantere sikkerheden i EU, beskytte den europæiske økonomi og retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder.