

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg, den 25. februar 2003
EU-Konventssekretariatet

Til

Til Europaudvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske medlemmer af Konventet

Resumé af rapport fra Konventets arbejds- gruppe X om frihed, sikkerhed og retfærdighed

Den endelige rapport fra Konventets arbejdsgruppe X om frihed, sikkerhed og retfærdighed blev afgivet den 2. december 2002 og efterfølgende drøftet i plenum den 6. december 2002. Der henvises til info-note I 82, hvori Konventets plenumdebat om rapporten kort er resumeret. Den endelige rapport er vedlagt denne info-note.

Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe under ledelse af medlem af Konventets Præsidium John BRUTON, som har været premierminister i Irland. Folketingets repræsentant Peter SKAARUP har deltaget i arbejdsgruppen. Gruppen har holdt 9 møder og har hørt en række eksperter, hvilket fremgår af bilaget til rapporten.

Udgangspunktet for drøftelserne i gruppen har været et ønske om at sikre, at borgerne i EU kan nyde friheden under betingelser, der er præget af sikkerhed og retfærdighed for alle, samt en erkendelse af at medlemsstaterne ikke selv har tilstrækkelige midler til at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, til at føre asylopolitik eller til at kontrollere EU's ydre grænser.

Rapporten tager udgangspunkt i to "gyldne regler", som der var bred enighed om i arbejdsgruppen, nemlig

1. at der skal skabes én fælles retlig ramme, det vil sige, at områderne under den nuværende tredje søjle (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager) samles med de øvrige områder inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed i en traktat, og
2. at der indføres en så stor adskillelse som mulig mellem "lovgivningsmæs-

sige" og "operationelle" opgaver.

Gruppens anbefalinger

Vedrørende lovgivningsprocedurer i forbindelse med områder knyttet til den nuværende "søjle 1" anbefaler gruppen:

- Vedrørende asyl, flygtninge og fordrevne skal der kunne træffes afgørelser ved brug af kvalificeret flertal og fælles beslutningsprocedure.
- Der skal skabes et generelt retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at indføre et fælles asylsystem og en fælles politik med hensyn til flygtninge og fordrevne som fastlagt i Tammerfors.
- Princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne skal traktatfæstes, så det gælder som et generelt princip for EU's politikker vedrørende asyl, indvandring og grænsekontrol.
- Målet om en fælles politik på indvandringsområdet skal nedfældes i forfatningstraktaten, og der skal tilvejebringes et retsgrundlag for at give EU mulighed for at træffe tilskyndelse- og støtteforanstaltninger for at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme integrationen af tredjelandes statsborgere, der opholder sig lovligt. Samtidig anbefales det at overgå til at anvende kvalificeret flertal og fælles beslutningstagen i forbindelse med EU-lovgivning på disse områder.
- Retsgrundlaget for den fælles visumpolitik skal forenkles og samles i én enkelt bestemmelse, der gør det muligt at vedtage alle nødvendige foranstaltninger vedrørende fælles visumpolitik med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagen.
- Med henblik på gradvist at udvikle et integreret system til forvaltning af de ydre grænser skal der tilvejebringes et generelt retsgrundlag, der muliggør dette.

Vedrørende lovgivningsprocedurer i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (områder omfattet af den nuværende "søjle 3") anbefaler gruppen:

- En reform af de juridiske instrumenter hvorefter rammeafgørelser, afgørelser og fælles holdninger erstattes af forordninger, direktiver og beslutninger, og at konventioner afskaffes.

- At anvendelsesområdet for EU-lovgivningen vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager fastlægges klarere. Gruppen anbefaler en indbyrdes tilnærmelse på visse områder inden for materiel strafferet eksempelvis af definitionen af gerningsindholdet for en given forbrydelse og straffen herfor. Der skal derfor i en ny traktat være et retsgrundlag for at vedtage mindsteregler på visse kriminalitetsområder. Gruppen anbefaler tillige, at der indføres et retsgrundlag, der giver mulighed for indbyrdes tilnærmelse af elementer i strafferetsplejen. Endelig anbefaler gruppen, at reglerne for politisamarbejde og retligt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder suppleres med mulighed for at vedtage foranstaltninger med henblik på gensidig anerkendelse af kendelser, bøder m.v.
- Lovgivningsprocedurerne skal reformeres, således at kvalificeret flertal og fælles beslutningsprocedure bliver den almindelige lovgivningsprocedure vedrørende visse former for kriminalitet, straffeproses, politisamarbejde og kriminalitetsforebyggelse. Der skal dog fortsat træffes afgørelser ved enstemmighed vedrørende kerneområdet i de enkelte landes strafferet. Kommissionen skal dele retten til at iværksætte lovgivningsmæssige initiativer med medlemsstaterne, dog således at der stilles krav om, at ¼ af medlemsstaterne skal være bag et initiativ.

Vedrørende en styrkelse af det operationelle samarbejde anbefaler gruppen:

- Styrkelse af det operationelle samarbejde internt i Rådet.
- Styrkelse af det operationelle samarbejde i forbindelse med kontrol ved medlemslandenes ydre grænser og fastsættelse af et retsgrundlag på traktatniveau, der muliggør, at der kan udvikles et fælles system til forvaltning af de ydre grænser.
- Styrkelse af det operationelle samarbejde ved udvikling af Europol og Eurojust's opgaver og bemyndigelse.

Vedrørende horisontale spørgsmål anbefaler gruppen:

- En mere effektiv gennemførelse af konventioner og rammeafgørelser i national ret ved metoder som "gensidig evaluering" eller "peer-review", samt ved at Kommissionen også får kompetence til at anlægge traktatbrudssager på områder omfattet af den nuværende tredje søjle.
- At det sikres, at de nationale parlamenter inddrages f.eks. ved udformning af strategiske retningslinjer i Det Europæiske Råd, ved afholdelse af regelmæssige interparlamentariske møder om EU's politikker på det strafferetlige område, ved anvendelse af subsidiaritetsmekanismen for hurtig var

- sel mv.
- Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at den generelle ordning for Domstolens kompetence skal udvides til også at omfatte området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder EU-organernes indstats på disse områder.

Med venlig hilsen

Eva Esmarch

CONV 426/02

WG X 14

NOTE

fra:	formanden for Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed
til:	konventet

Vedr.:	Endelig rapport fra Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed
--------	---

INDLEDNING

Hvis Den Europæiske Union skal opnå den størst mulige opbakning fra sine borgere, må den vise sig i stand til at levere konkrete resultater med hensyn til de spørgsmål, der virkelig betyder noget. Konventet vil blive betragtet som en succes, hvis det efterlader indtrykket af at have indført midler til at sikre, at friheden kan nydes under betingelser, der er præget af sikkerhed og retfærdighed for alle. Folk har ret til at forvente, at EU bekæmper den trussel mod deres frihed og juridiske rettigheder, som udgøres af terrorisme og grov kriminalitet. Bekæmpelse af kriminalitet er et område, hvor Den Europæiske Union mest synligt kan bevise sin relevans for borgerne. Der er en række områder så som grænseoverskridende kriminalitet, asylpolitik eller kontrol af EU's ydre grænser, der ikke kan klares effektivt af landene hver for sig, ligesom forsvaret mod de nye terrorismetrusler ikke kan forenes med, at der handles autonomt på nationalt plan. Offentlighedens bekymring er i vidt omfang taget til i forlængelse af begivenhederne den 11. september 2001 og de senere trusler, som er opstået på grund af den internationale terrorisme.

Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden har indførelse af et sammenhængende område med frihed, sikkerhed og retfærdighed været et af hovedmålene for Den Europæiske Union, hvilket kom til udtryk i en ambitiøs politisk dagsorden, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999 og videreudviklet i Nice-traktaten (navnlig ved indføjelser af Eurojust), der snart træder i kraft. I den forbindelse er det vigtigt at slå fast, at de tre dele - frihed, sikkerhed og retfærdighed - hører sammen og har lige stor betydning. Dette princip bør være styrende for EU's politik på dette område.

Denne politik bør være rodfastet i en fælles forpligtelse til frihed på grundlag af menneskerettigheder, demokratiske institutioner og retsstatsprincippet. Europarådets aktiviteter er særlige vigtige i denne sammenhæng. Det er vigtigt, at borgerne føler, at en særlig "europæisk offentlig orden" (ordre public européenne) har taget form og i dag rent faktisk er synlig i deres daglige tilværelse. I denne forbindelse er principperne om åbenhed og demokratisk kontrol af største vigtighed. Indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed hænger også nært sammen med respekten for borgernes rettigheder og princippet om forbud mod forskelsbehandling (artikel 12 og 13 i TEF).

På grundlag af arbejdsgruppens mandat - der er blevet uddybet i et kommenteret mandat¹ - har der været holdt ni møder, og en række eksperter er blevet hørt². Drøftelserne har vist en væsentlig grad af konsensus om mange spørgsmål. På andre punkter har gruppen forskellige opfattelser, og dette er afspejlet i rapporten. Denne fokuserer dog især på de fælles holdninger, der har vist sig at være i gruppen.

Disse er udviklet på grundlag af følgende to "gyldne regler", der er bredt accepteret af gruppen:

- *En fælles generel juridisk ramme, der anerkender de særlige karakteristika ved dette område*

Arbejdsgruppen finder, at de nuværende "søjle 3"-bestemmelser bør bringes ind under en fælles generel juridisk ramme. Dette vil ophæve søjlestrukturen og dens velkendte negative virkninger

¹ CONV 258/02.

² Se listen over eksperter i bilag 1.

(usikkerhed om retsgrundlag; nødvendigheden af at have to instrumenter eller særskilte internationale aftaler for en række initiativer, der vedrører samme problem). Alle bestemmelser vedrørende det europæiske område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vil således kunne samles i ét afsnit i traktaten.

Men det forhold, at man har én enkelt retlig og institutionel ramme, betyder ikke, at EU-procedurerne nødvendigvis skal anvendes på identisk vis: procedurerne vil kunne variere i forhold til den handling, der påtænkes på EU-plan. Forslagene i denne rapport vil kombinere elementer i fællesskabsmetoden med mekanismer, der i visse tilfælde giver mulighed for forstærket operationelt samarbejde på EU-plan samt inddragelse af nationale parlamenter for at tage hensyn til særlige forhold på politi- og strafferetsområdet.

Desuden vil der ligesom på det Det Europæiske Råds møde i Tammerfors kunne udarbejdes et flerårigt strategisk program, der eventuelt fastlægges af Det Europæiske Råd (eller af Rådet på stats- og regeringschefspan) efter høring af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, og hvori der defineres generelle rammer for EU's indsats vedrørende lovgivning og operationelt samarbejde.

- *Så vidt muligt adskille "lovgivningsmæssige" og "operationelle" opgaver.*

Der bør være en klarere sondring mellem lovgivning (lovgivningsinstrumenter; lovgivningsprocedurer; den skal i vidt omfang tilpasses de generelle procedurer i fællesskabsretten) og forstærket koordinering af det operationelle samarbejde på EU-plan. Denne sondring har været styrende for udarbejdelsen af arbejdsgruppens endelige rapport.

A. LOVGIVNINGSPROCEDURER

I. Områder knyttet til TEF (nuværende "søjle 1")

1. Asyl, flygtninge og fordrevne

Stats- og regeringscheferne blev på mødet i Tammerfors i 1999 enige om at oprette et fælles europæisk asylsystem; de besluttede, at dette på kort sigt bør medføre vedtagelse af en række konkrete lovgivningsinitiativer og på længere sigt føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status,

som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl. Fremskridtene i retning af at opfylde selv de kortsigtede mål fra Tammerfors har imidlertid været langsomme, især på grund af kravet om enstemmighed, og der er i høj grad tvivl om, hvorvidt de frister, der blev fastlagt af Det Europæiske Råd i Sevilla, overhovedet kan overholdes, hvis reglen om enstemmighed opretholdes¹ på disse områder. Det forekommer endnu mindre sandsynligt, at den ambitiøse langsigtede vision, som der var enighed om i Tammerfors, vil kunne realiseres med enstemmighed mellem 25 medlemsstater.

Endvidere er artikel 63, stk. 1 og 2, i Amsterdam-traktaten (TEF), affattet på en kompliceret måde, der afspejler situationen dengang; denne formulering er ikke i overensstemmelse med det ambitiøse projekt, der var enighed om to år senere i Tammerfors.

På denne baggrund fremsætter gruppen følgende anbefalinger:

- det skal fremgå af traktaten, at kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning gælder for lovgivning vedrørende asyl, flygtninge og fordrevne;
- artikel 63, stk. 1 og 2, i TEF skrives om, så der skabes et generelt retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at indføre et fælles asylsystem og en fælles politik med hensyn til flygtninge og fordrevne som fastlagt i Tammerfors. Dette retsgrundlag bør som den nuværende traktat sikre fuld overholdelse af Genève-konventionen, men samtidig sætte EU i stand til yderligere at yde supplerende former for beskyttelse, der ikke er omfattet af konventionen;
- samtidig med at medlemsstaternes ansvarsområder anerkendes, skal princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling (herunder også de økonomiske implikationer) mellem medlemsstaterne traktatfæstes, så det gælder som et generelt princip for EU's politikker vedrørende asyl, indvandring og grænsekontrol. Et specifikt retsgrundlag bør give mulighed for at vedtage de detaljerede politikker, der er nødvendige for at lade dette princip få virkning.

¹ Det fremgår af Nice-traktaten, at kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning kun finder anvendelse på dette område, hvis Rådet forudgående med enstemmighed har vedtaget bestemmelser, der fastlægger fælles regler og grundlæggende principper for disse spørgsmål.

2. Indvandringspolitikker

For så vidt angår EU's mål om en fælles politik på indvandringsområdet, som Det Europæiske Råd i Tammerfors opstillede, har gruppens drøftelser vist, at de nuværende retsgrundlag (artikel 63, stk. 3 og 4, i TEF) i princippet dækker hele indvandringsområdet og således beskriver et passende ambitionsniveau for omfanget af EU's handling. Det er blevet bemærket, at medlemsstaterne uanset retsgrundlagenes potentielle bredde i praksis ud fra en fælles forståelse vil blive ved med at være ansvarlige for, hvor mange tredjelandstatsborgere der får indrejsetilladelse, og for disses integration i værtslandet. På sidstnævnte område blev der i Tammerfors opfordret til EU-lovgivning om retsstillingen for tredjelandstatsborgere, som lovligt har længerevarende ophold, således at disse indrømmes en række ensartede rettigheder og ansvarsområder (f.eks. ret til ophold, uddannelse, arbejde, ikke-forskelsbehandling).

Nogle medlemmer af gruppen mener, at der i forfatningstraktaten bør være et eksplicit retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage foranstaltninger vedrørende sådanne rettigheder. I mangel heraf ville EU's merværdi i forhold til de nationale integrationsbestræbelser i hovedsagen skulle tage form af tilskyndings- og støtteforanstaltninger i stedet for ved harmoniserende lovgivning. Til gengæld er der i praksis en større interesse for en fælles EU-indsats med hensyn til bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder strafferetlige sanktioner, idet rent nationale politikker her tydeligvis ikke er effektive. Forhandling om tilbagetagelsesaftaler med tredjelande har ligeledes vist sig at foregå mere effektivt, når den føres på EU-plan i stedet for af medlemsstaterne hver for sig.

På denne baggrund anbefaler gruppen, at målet om en fælles politik på indvandringsområdet bør nedfældes i forfatningstraktaten, samt at der bør tilvejebringes et retsgrundlag for at give EU mulighed for at træffe tilskyndings- og støtteforanstaltninger for at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme integrationen af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt. Ud over disse punkter anbefaler gruppen ikke substansændringer til retsgrundlagene i artikel 63, stk. 3 og 4, i TEF, idet man er gået ud fra, at disse omfatter bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder strafferetlige sanktioner (jf. del B). Gruppen anbefaler at gå over til at anvende kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning i forbindelse med EU-lovgivning på disse områder.¹

¹ Med forbehold af proceduren i forbindelse med spørgsmål vedrørende social sikring, der bør overvejes i forbindelse med andre social- og arbejdsmarkedspolitikker.

3. Visumpolitik

Gruppen noterer sig, at det nuværende retsgrundlag i artikel 62, stk. 2, litra b), i TEF potentielt omfatter alle aspekter af den fælles visumpolitik, selv om denne politik er splittet op i fire forskellige dele, der afspejler proceduremæssige forskelle, som var vigtige for den i Amsterdam-traktaten fastsatte overgangsperiode, men som ikke længere har nogen berettigelse i en ny forfatningstraktat. Dette retsgrundlag bør derfor forenkles og samles i én enkelt bestemmelse, der gør det muligt at vedtage alle nødvendige foranstaltninger med henblik på den fælles visumpolitik med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning.

4. Udvikling af et integreret system til grænseforvaltning

Gruppen anerkender, at en effektiv forvaltning af de ydre grænser - herunder kystgrænserne - i et område uden intern grænsekontrol er et anliggende af fælles interesse og med delt ansvar. Det Europæiske Råd i Sevilla udtrykte tilfredshed med målet om en gradvis udvikling af et integreret system til forvaltning af de ydre grænser. Gruppen anbefaler, at den nuværende artikel 62, stk. 2, litra a), i TEF omarbejdes med henblik på at tilvejebringe et generelt retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage de foranstaltninger, som er nødvendige for at indføre dette integrerede system. Dette indebærer både lovgivning og operationelt samarbejde. Lovgivningen, der fastlægger reglerne om standarder og procedurer i forbindelse med kontrol ved de ydre grænser, og som er overtaget fra Schengen, skal ajourføres og videreudvikles side om side med det forstærkede operationelle samarbejde, der er beskrevet i del B i denne rapport.

4. Samarbejde på det civilretlige område

Gruppen har haft en drøftelse om den nuværende affattelse af artikel 65 i TEF, navnlig den heri indeholdte begrænsning til foranstaltninger vedrørende "civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger" og "i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion". Selv om visse medlemmer har sat spørgsmålstegn ved disse begrænsninger, finder de fleste af gruppens medlemmer efter grundig overvejelse, at de kan opretholdes, og at ordlyden af det nuværende retsgrundlag i vidt omfang er hensigtsmæssig. Gruppen mener imidlertid, at retsgrundlaget for samarbejde om civilretlige spørgsmål vil kunne adskilles fra spørgsmål om asyl og indvandring samt visumpolitikker inden for rammerne af den nye generelle struktur i en forfatningstraktat. Endvidere bør princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser som et fundamentalt element i denne politik traktatfæstes.

Endelig noterer gruppen sig, at foranstaltninger vedrørende samarbejdet om civilretlige spørgsmål i henhold til Nice-traktaten - med undtagelse af aspekter vedrørende familieretten - bliver omfattet af proceduren med anvendelse af kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning. Nogle medlemmer mener, at denne procedure bør gælde for alle aspekter af familieretten. Efter endt drøftelse foreslår de fleste af gruppens medlemmer, at denne procedure også skal gælde for foranstaltninger for så vidt angår retligt samarbejde vedrørende forældreansvar.

II. Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (områder omfattet af den nuværende "søjle 3")

1. Reform af juridiske instrumenter

Gruppen erkender, at der er et akut behov for en reform af de juridiske instrumenter, der i øjeblikket findes i "søjle 3" (artikel 34 i TEU), i betragtning af, at de fleste konventioner, som Rådet har vedtaget, ikke er ratificeret, at det er meget vanskeligt selv på mindre punkter at ændre eksisterende konventioner (f.eks. Europol-konventionen), og at rammeafgørelser og afgørelser ikke kan have direkte virkning, hvilket - som illustreret af ekspertudsagn - i høj grad hindrer den praktiske gennemførelse af visse centrale initiativer, bl.a. den europæiske arrestordre.

Derfor anbefaler gruppen, at rammeafgørelser, afgørelser og fælles holdninger erstattes af forordninger, direktiver og beslutninger (som fastsat i den nuværende EF-traktat) eller deres respektive afløsere, som vil blive foreslået af WG IX. De normale regler for disse instrumenter bør fremover finde anvendelse, også selv om det måtte kræve tilpasning af retssystemerne i visse medlemsstater. Dette bør omfatte mulighed for, at sådanne direktiver, der giver enkeltpersoner rettigheder, får direkte virkning. Gruppen anbefaler endvidere, at instrumentet konventioner afskaffes.

I fremtiden vil forordninger og direktiver (eller deres respektive afløsere) være nok i sig selv, og konventioner, der allerede er vedtaget af Rådet i henhold til artikel 34 i TEU, bør ændres til forordninger og direktiver (eller deres afløsere).¹ Nogle medlemmer gav udtryk for forbehold med hensyn til disse punkter.

2. Klarere fastlæggelse af anvendelsesområdet for EU-lovgivningen

Behovet for en klarere fastlæggelse af EU's kompetence viser sig først og fremmest inden for indbyrdes tilnærmelse af materiel strafferet og strafferetspleje. Samtidig må den nye formulering af disse retsgrundlag afspejle den rette balance mellem princippet om gensidig anerkendelse og bestræbelserne på indbyrdes tilnærmelse af strafferet. Som der var politisk enighed om i Tammerfors, bør princippet om gensidig anerkendelse være fundamentet i det retlige samarbejde, således at retsafgørelser truffet i en medlemsstat kan anerkendes af myndighederne i en anden medlemsstat.

Gruppen anbefaler, at dette princip om gensidig anerkendelse af retsafgørelser formelt nedfældes i traktaten. Gruppen erkender også, at en vis indbyrdes tilnærmelse af visse elementer i strafferetsplejen og specifikke områder i den materielle strafferet - kan vise sig nødvendig for at lette den gensidige anerkendelse - under overholdelse af de forskellige europæiske retstraditioner samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols bestemmelser, som de kommer til udtryk i chartret, navnlig vedrørende uskyldsformodning. Nogle medlemmer har understreget sammenhængen mellem at traktatfæste princippet om gensidig anerkendelse og at fremme vedtagelse af lovgivning vedrørende materiel strafferet og strafferetspleje med fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal.

Den foreslåede intensivering af EU's indsats gennem reformerede juridiske instrumenter og beslutningsprocedurer kræver samtidig, at anvendelsesområdet for den fremtidige EU-lovgivning fastlægges klarere. Artikel 30 og 31 i TEU - der udgør det gældende retsgrundlag - er således i mange henseender for vage, ligesom de er for snævre på visse andre områder.

¹ Dette vil navnlig løse de presserende juridiske problemer, der i dag gør enhver fremtidig udvikling af Europol's retlige rammer så besværlig. Hvis Rådet var i stand til at ændre Europol-konventionen til en forordning, ville det lettere kunne tilpasse teksten til de skiftende omstændigheder og fastlægge passende beslutningsprocedurer med henblik på forvaltningen af Europol. Det bør imidlertid understreges, at indholdet af Europol-konventionen, og dermed de grundlæggende kendetegn ved Europol, ikke nødvendigvis vil blive berørt af en sådan ændring.

Derfor bør retsgrundlagene for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager formuleres om, så der opnås større klarhed, effektivitet og retssikkerhed.

En ny formulering af retsgrundlagene bør skelne mellem de forskellige typer af EU-handling på dette område, dvs.:

- Indbyrdes tilnærmelse på visse områder inden for materiel strafferet (gerningsindhold og straffe)
- Indbyrdes tilnærmelse af visse elementer i strafferetsplejen
- Regler for tilrettelæggelsen af politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager mellem medlemsstaternes myndigheder (f.eks. gensidig retshjælp, arrestordre)¹.

Disse elementer uddybes i det følgende. Endvidere mener gruppen for så vidt angår "hasteforanstaltninger" på områder inden for den nuværende søjle 3, at det efter en sammenlægning af søjlerne vil være hensigtsmæssigt at anvende en bestemmelse som f.eks. den nuværende artikel 308, i TEF som retsgrundlag.

a) Indbyrdes tilnærmelse på visse områder inden for materiel strafferet (gerningsindhold og straffe)

Borgerne skal kunne være sikre på, at der træffes foranstaltninger mod grov kriminalitet på tværs af grænserne i alle medlemsstater, og at sådan kriminalitet sanktioneres tilstrækkeligt i hele EU. I den forbindelse mener gruppen, at en vis grad af indbyrdes tilnærmelse af materiel strafferet (f.eks. definition af gerningsindholdet i en given forbrydelse og straffene herfor) er nødvendig, især i betragtning af, at visse forbrydelser har en tværnational dimension og ikke kan bekæmpes effektivt af medlemsstaterne hver for sig. Dette er erkendt både i Amsterdam-traktaten og af Det Europæiske Råd i Tammerfors².

¹ Der skal også være et specifikt retsgrundlag vedrørende EU-organers aktivitet på dette område (jf. del B).

² Amsterdam-traktaten nævner til fastsættelse af "mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel" (artikel 31, litra e), i TEU), men udelukker ikke indbyrdes tilnærmelse af lovgivning på de områder, der er nævnt i artikel 29 (forebyggelse og bekæmpelse af organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korruption og svig). I Tammerfors blev det nævnt, at "bestræbelserne på at opnå enighed om fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe i første omgang bør koncentreres om et begrænset antal områder af særlig relevans såsom økonomisk kriminalitet (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen), narkotikahandel og menneskehandel, især udnyttelse af kvinder, seksuel udnyttelse af børn, højteknologikriminalitet og miljøkriminalitet".

Arbejdsgruppen finder det derfor hensigtsmæssigt, at der medtages et retsgrundlag i den nye traktat, der giver mulighed for vedtagelse af mindsteregler eller regler, der er udtryk for en et "fælles grundlag", om gerningsindholdet i kriminelle handlinger og af straffe på visse kriminalitetsområder, hvis et af følgende to kriterier er opfyldt:

- aa) hvis den pågældende forbrydelse både er af særlig grov karakter og har en grænseoverskridende dimension;
- bb) hvis forbrydelsen er rettet mod en fælles europæisk interesse, som allerede i sig selv er genstand for en fælles EU-politik (f.eks. forfalskning af euroen, beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser), bør den indbyrdes tilnærmelse af materiel strafferet være en del af det sæt foranstaltninger, der skal gennemføre denne politik, når ikke-strafferetlige bestemmelser er utilstrækkelige;

I henhold til det nye retsgrundlag vil indbyrdes tilnærmelse af gerningsindhold og straffe kun være mulig, hvis et af disse to kriterier er opfyldt.

Det bør overvejes nærmere, om et tredje foreslået kriterium bør medtages, nemlig "hvis indbyrdes tilnærmelse er nødvendig for at skabe tilstrækkelig gensidig tillid til at gøre det muligt at gennemføre den gensidige anerkendelse af retsafgørelser fuldt ud eller til at sikre effektiviteten af fælles instrumenter med henblik på politisamarbejde og retligt samarbejde, som EU har indført (dvs. fælles organer som Europol eller instrumenter som den europæiske arrestordre)."

Endvidere mente flertal i arbejdsgruppen, at rækkevidden af EU's indsats vil fremstå klarere, hvis man opregner de typer forbrydelser, der anses for at have en tværnational dimension (jf. punkt aa) ovenfor). Hvis denne opregning skal være udtømmende, vil der skulle indføres en bestemmelse om, at Rådet med enstemmighed og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet (eller for nogle få medlemmer efter høring) kan ændre listen, hvis der er behov herfor. En sådan fleksibilitet vil give EU mulighed for at reagere hensigtsmæssigt i forhold til forandringer i kriminalitetsmønstrene.

Endelig vil traktaten ifølge en udbredt opfattelse kunne give hjemmel til, at indbyrdes tilnærmelse af materiel strafferet bør ske i form af direktiver (eller afløserne herfor).

b) Indbyrdes tilnærmelse af elementer i strafferetsplejen

Ekspertene har påvist, at behovet for indbyrdes tilnærmelse af visse elementer i strafferetsplejen er bredt anerkendt blandt aktørerne inden for retsvæsenet, og at dette måske er mere hastende end den indbyrdes tilnærmelse af materiel strafferet. Gruppen erkender, at en sådan indbyrdes tilnærmelse af retsplejen både letter samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne (og EU-organer i marken) og gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse, idet den styrker den gensidige tillid. I øjeblikket afspejler artikel 31 i TEU ikke i tilstrækkelig grad dette punkt, og den er for vag med hensyn til de konkrete muligheder for en sådan indbyrdes tilnærmelse.

Derfor anbefaler gruppen, at der indføres et retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage fælles regler om *specifikke* elementer i retsplejen i det omfang, sådanne regler vedrører procedurer med grænseoverskridende konsekvenser og er nødvendige for at sikre fuld anvendelse af gensidig anerkendelse af retsafgørelser eller for at sikre effektiviteten af fælles instrumenter med henblik på politisamarbejde og retligt samarbejde indført af EU. Et retsgrundlag i traktaten kunne som et aktionsområde pege på fælles mindsteregler for antagelighed af beviser i hele EU. Rådet vil efterfølgende med enstemmighed kunne identificere alle elementer i retsplejen, hvor der kræves mindsteregler med henblik på at fremme den gensidige anerkendelse.

Dette retsgrundlag vil også kunne omfatte opstilling af fælles mindstestandarder for beskyttelse af enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen, der bygger på standarderne i den europæiske menneskerettighedskonvention, som de kommer til udtryk i charteret om grundlæggende rettigheder, og som respekterer de forskellige europæiske retstraditioner.

c) Regler for politisamarbejde og retligt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder

Et andet aktionsområde, der er forskelligt fra den indbyrdes tilnærmelse på visse områder af materiel strafferet og strafferetspleje i medlemsstaterne, er vedtagelse af regler, der letter politisamarbejde og retligt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder. Eksempler herpå omfatter konventionen om gensidig retshjælp i straffesager, der blev fastlagt af Rådet i 2000, og rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, der blev vedtaget i juni 2002, samt idéen om at oprette et europæisk retsakademi, hvor der kan foregå efteruddannelse af dommere.

Den nuværende traktat indeholder i bred forstand tilstrækkelige retsgrundlag for vedtagelse af sådanne regler. Inden for retligt samarbejde anbefaler gruppen imidlertid, at retsgrundlaget suppleres, så det giver mulighed for at vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på gensidig anerkendelse af kendelser, bøder, afgørelser om frakendelse af førerretten og alle andre former for retsavgørelser; dette vil være en logisk konsekvens af at indskrive princippet om gensidig anerkendelse i traktaten.

Dette retsgrundlag vil eksplicit kunne give mulighed for at vedtage regler om løsning af kompetencekonflikter mellem medlemsstater. Endvidere mener gruppen, at dette retsgrundlag ikke bør begrænses til særlige typer af kriminalitet, hvor EU søger indbyrdes tilnærmelse af den materielle ret.

For så vidt angår politisamarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder finder gruppen, at rækkevidden og intensiteten af EU's handling som defineret i den nuværende artikel 30, stk. 1, i TEU stort set er dækkende; der vil dog kunne foreslås en forenklet affattelse af denne bestemmelse.

d) Foranstaltninger med hensyn til kriminalitetsforebyggelse

Et afgørende aspekt af indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed er, at der skal være en *rimelig balance* mellem de tre komponenter; dette implicerer også en balance mellem forebyggelse og straf. Derfor er det vigtigt, at den nye traktat også mere klart afspejler kriminalitetsforebyggelsens centrale rolle; den er nævnt i artikel 29 i TEU, men ikke medtaget i de specifikke retsgrundlag i artikel 30 og 31 i TEU.

Gruppen anbefaler, at der nu medtages et specifikt retsgrundlag i traktaten. Dette retsgrundlag skal begrænses til at omfatte tilskyndings- og støtteforanstaltninger med henblik på kriminalitetsforebyggelse, samtidig med at nærhedsprincippet særlige betydning på dette område respekteres fuldt ud, f.eks. udveksling af bedste praksis, finansielle programmer vedrørende tilskyndingsforanstaltninger eller forskning og dokumentation på EU-plan samt indikatorer med henblik på fælles statistikker vedrørende kriminalitet. Det Europæiske Råd i Tammerfors har peget på følgende områder som prioriteter for sådanne foranstaltninger; ungdoms- og bykriminalitet samt narkotikarelateret kriminalitet.

3. Reform af lovgivningsprocedurerne

a) Tilfælde, hvor der kunne gøres brug af kvalificeret flertal

Der er i gruppen bred enighed om, at den nuværende situation, hvor der gælder enstemmighed med hensyn til al beslutningstagning vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager, ikke kan vare ved, hvis EU efter udvidelsen skal bevare og forbedre sin kapacitet til at beskytte borgerne mod grov grænseoverskridende kriminalitet. Gruppens medlemmer er derfor bevidste om, at der skal gøres en kraftig indsats i retning af mere udbredt anvendelse af kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning, der vil blive den almindelige lovgivningsprocedure i den nye forfatningstraktat. I den forbindelse har de indbudte eksperter også påpeget, at reglen om enstemmighed allerede nu forsinker forhandlingerne og i betydeligt omfang forringer indholdet af de vedtagne retsakter. På den anden side er gruppen opmærksom på, at en række aspekter i forbindelse med politisamarbejde og strafferet er særlig følsomme, og at der derfor kun kan opnås fremskridt gennem omhyggeligt udarbejdede kompromiser.

På baggrund af ovenstående er flertallet af gruppens medlemmer rede til at anbefale, at der træffes beslutninger med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning for så vidt angår EU's lovgivning på følgende områder:

- i. mindsteregler eller et "fælles grundlag" for gerningsindhold og straffe i forbindelse med de forbrydelser med en "grænseoverskridende dimension", der opregnes i traktaten (eller som Rådet efterfølgende med enstemmighed tilføjer til denne liste, jf. ovenfor punkt 2a, aa)¹
- ii. mindsteregler om gerningsindhold og straffe i forbindelse med strafbare handlinger, der er rettet imod en af EU's fælles politikker, hvis der gælder kvalificeret flertal for denne politik (jf. ovenfor, punkt 2 a, bb));
- iii. fælles mindstestandarder for beskyttelse af enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen som en konsekvens af princippet om gensidig anerkendelse (jf. ovenfor, punkt 2 b));
- iv. fælles regler om *specifikke* elementer i strafferetsplejen, f.eks. bevismidlernes antagelighed i hele EU (jf. punkt 2 b) ovenfor)

¹ Det er meningen, at denne "liste over forbrydelser" i traktaten kun skal fastlægge områderne for mulig indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet (i overensstemmelse med kriterium aa ovenfor), men at selve den indbyrdes tilnærmelse (dvs. fælles mindsteregler for gerningsindhold og straffe) derefter vil skulle foregå ved hjælp af EU-lovgivning, der vedtages efter den fælles beslutningsprocedure med kvalificeret flertal.

- v. regler om politisamarbejde og retligt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder med undtagelse af regler om de nationale politimyndigheders, fælles efterforskningsholds eller retshåndhævende myndigheders udøvelse af operationelle beføjelser på en anden medlemsstats område (jf. ovenfor, punkt 2 c).
- vi. foranstaltninger vedrørende kriminalitetsforebyggelse (jf. ovenfor, punkt 2 d).

For så vidt angår beslutningstagningsprocedurer vedrørende de regler, der gælder for EU-organer, mener gruppen, at man i den forbindelse bør skelne mellem følgende to situationer:

- for det første oprettelse af nye EU-organer med henblik på udøvelse af visse typer ansvar, der på nuværende tidspunkt udøves på nationalt plan (f.eks. en eventuel offentlig anklagemyndighed eller en fælles enhed for grænsekontrol, se nedenfor), som der eventuelt kan træffes afgørelse om med enstemmighed;
- for det andet videreudvikling af eksisterende organer, dvs. Europol og Eurojust.

Forbedring af Europolis og Eurojusts effektivitet er af afgørende betydning for det europæiske politimæssige og retlige samarbejde, og bør derfor i princippet være muligt med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning; det bør under alle omstændigheder være tilfældet for en eventuel udvidelse af Europolis og Eurojusts aktionsområde for så vidt angår nye typer kriminalitet, for alle regler om deres organisation og ledelse og for enhver udvidelse af deres eksisterende beføjelser. Ifølge visse medlemmer bør der dog være enstemmighed i forbindelse med videreudviklingen af Eurojust.

b) tilfælde, hvor reglen om enstemmighed ville gælde

Reglen om enstemmighed ville fortsat skulle gælde for visse aspekter vedrørende samarbejde om kriminalsager, der vedrører kernefunktioner i medlemsstaterne, der er dybt rodfastet i deres forskellige retlige traditioner.

Eksempler herpå vedrører oprettelse af EU-organer med operationelle beføjelser, indbyrdes tilnærmelse på andre områder vedrørende materiel strafferet end dem, der nævnes ovenfor, regler om indsats fra nationale politimyndigheders, fælles efterforskningsholds eller retshåndhævende myndigheders side på en anden medlemsstats område.

Gruppen er fuldt ud opmærksom på, at der efter udvidelsen er en risiko for, at denne regel kan føre til fastlåste situationer, eftersom en enkelt stat kan nægte overhovedet at forhandle om et spørgsmål, som er i modstrid med dens specifikke interesser, selv om EU måske har udpeget det som væsentligt for den fælles bekæmpelse af kriminalitet. Dette hænger også sammen med spørgsmålet om mulighed for "opting-out" og forstærket samarbejde - et spørgsmål, som konventet måske vil ønske at tage op i en bredere sammenhæng.

9 Initiativretten

På nuværende tidspunkt deler medlemsstaterne initiativretten med Kommissionen for så vidt angår foranstaltninger under afsnit IV i TEF og afsnit VI i TEU. Efter den 1. maj 2004 vil medlemsstaterne kun bevare denne initiativret inden for TEU. Nogle har påpeget, at de initiativer, som enkelte medlemsstater forelægger, har tendens til først og fremmest at fokusere på politiske prioriteringer, der er specifikke for denne stat uden altid at tage hensyn til det overordnede hensyn til EU's interesser, hvilket fører til, at der i Rådet drøftes spørgsmål, som der rent faktisk kun er begrænset interesse for.

Gruppen har overvejet forskellige muligheder,¹ og flertallet af medlemmerne accepterer i princippet, at Kommissionen på områder under den nuværende søjle 3 bør dele initiativretten med medlemsstaterne, men at der med henblik på at sikre, at initiativer fra medlemsstaterne reelt er en reaktion på et spørgsmål af almen interesse, bør stilles krav om en tærskel på ¼ af medlemsstaterne for, at et initiativ kan godkendes. Ifølge visse medlemmer bør konventet dog nøje undersøge de mulige konsekvenser af at åbne mulighed for, at medlemsstaterne kan iværksætte et lovgivningsmæssigt initiativ inden for rammerne af en procedure med fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal.

B. STYRKELSE AF DET OPERATIONELLE SAMARBEJDE

Der er blandt arbejdsgruppens medlemmer bred anerkendelse af, at det nuværende operationelle samarbejde er præget af mangel på effektivitet, gennemsigtighed og klare ansvarsforhold. På nuværende tidspunkt er det operationelle ansvarsområder delt op på medlemsstaternes polit og retlige myndigheder (der har det primære ansvar), Europol og senest Eurojust (der har til opgave at støtte og fremme samarbejdet) samt OLAF (hvis opgave er administrative undersøgelsesprocedurer

¹ Se WD 18, s. 14.

vedrørende specifikt beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser). Endvidere udgør effektiv kontrol af EU's ydre grænser en ny, væsentlig udfordring for det operationelle samarbejde. På dette område forventer befolkningerne store fremskridt, og hvis der gennemføres forbedringer, vil det få en øjeblikkelig og synlig indvirkning på, hvordan almindelige borgere opfatter Europa.

I. Forstærket samarbejde i Rådet

For at forbedre tilliden og effektiviteten kunne EU's nuværende arbejde med koordinering og operationelt samarbejde tilrettelægges bedre. Det ville være bedre med en tydeligere sondring mellem den situation, hvor Rådet optræder som lovgivende organ, og den situation, hvor Rådet udfører specifikke udøvende funktioner på dette område.

Gruppen foreslår derfor, at der i rådsregi indføres en mere effektiv struktur til koordinering af det operationelle samarbejde på højt teknisk plan. Dette kunne gøres ved at slå forskellige eksisterende grupper sammen og ved i den nye traktat at omdefinere Artikel 36-Udvalgets nuværende opgaver, der fremover snarere burde fokusere på koordinering af det operationelle samarbejde end deltagelse i Rådets lovgivningsmæssige arbejde. Et spørgsmål, der bør undersøges yderligere, er, hvordan det bedst lader sig gøre at knytte EU's operative taskforce af politichefer til dette arbejde.

Den rolle, som denne ændrede struktur [udvalg] i Rådet skulle spille, kunne være af teknisk art og bestå i at sørge for koordinering af og overblik over hele spektret af operationelle aktiviteter vedrørende politikker og sikkerhedsmæssige anliggender (blandt andet politisamarbejde, undersøgelsesdelegationer, fremme af samarbejdet mellem Europol og Eurojust, peer review, civilbeskyttelse). Udvekslingen af personoplysninger skulle fortsat finde sted inden for de eksisterende systemer (Europol, Schengen, toldinformationssystemet, Eurojust osv.), som er undergivet passende regler om beskyttelse af oplysninger og overvågningssystemer. Det kunne dog overvejes at forenkle disse overvågningssystemer ved at slå de forskellige overvågningsorganer sammen.

Gruppen har også drøftet spørgsmålet om formandskabet for en sådan ændret struktur [udvalg] på teknisk plan, men er kommet til den konklusion, at dette spørgsmål kan tages op i bredere sammenhæng i forbindelse med reformen af Rådet; det er også blevet understreget, at en udvalgsformand ikke nødvendigvis behøver at blive udpeget på traktatniveau.

Der bør under alle omstændigheder sondres mellem denne anbefaling og forslaget om en "højststående repræsentant for retlige og indre anliggender" med en politisk rolle (f.eks. som formand for RIA-Rådet), som der også er blevet fremsat forslag om, men som ikke fik tilstrækkelig støtte i gruppen.

II. Forvaltningen af de ydre grænser

Der er i gruppen generel enighed om, at der bør gøres praktiske fremskridt med hensyn til dette spørgsmål med henblik på gradvis at udvikle et egentligt integreret system til forvaltning af kontrollen ved de ydre grænser som vedtaget af Det Europæiske Råd i Sevilla.

De fleste medlemmer af gruppen betragter en mulig oprettelse af en fælles europæisk enhed for grænsekontrol som et mere langsigtet spørgsmål. En række mere umiddelbare foranstaltninger kan træffes først (f.eks. øget samarbejde, nærmere samarbejde mellem medlemsstaternes tjenester, fælles kurser og uddannelse, fælles udstyr, fælles hold bestående af embedsmænd fra forskellige medlemsstater med henblik på at gøre kontrollen af de ydre grænser mere effektiv). Fremskridtene på dette område ville således være gradvise.

I gruppen er der også enighed om, at princippet om solidaritet, herunder finansiell solidaritet, mellem medlemsstaterne er særlig vigtigt på området grænsekontrol.

På den baggrund anbefaler gruppen, at traktaten eksplicit bør afspejle det mål, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Sevilla, og derfor indeholde et retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage alle de nødvendige foranstaltninger, som der er behov for til en gradvis udvikling af et fælles system til forvaltning af de ydre grænser. Denne bestemmelse kunne tjene som retsgrundlag for vedtagelsen af foranstaltninger som f.eks. fremme af samarbejde, uddannelse og udveksling af oplysninger og finansiell solidaritet). I dette retsgrundlag bør man overveje at anføre det mulige langsigtede perspektiv med en fælles europæisk enhed for grænsekontrol, der virker i samarbejde med de nationale grænsekontrolmyndigheder.

III. Videreudvikling af EU-organer (Europol, Eurojust)

a) Europol

Gruppen er af den opfattelse, at det snarere end at "ajourføre" den detaljerede beskrivelse af Europols opgaver i artikel 30 i TEU - der allerede i dag er forældet i en række henseender - ville være bedre at erstatte den med en kortere og mere generel bestemmelse om Europol i den nye traktat. Denne bestemmelse skulle indeholde et retsgrundlag, der giver lovgiveren større råderum til at udvikle Europols opgaver og beføjelser.

Dette retsgrundlag bør dog ikke være åbent. Det bør snarere angive retningslinjer for den mulige udvikling og fastlægge de grundlæggende grænser for denne udvikling, hvilket der ikke er blevet sat spørgsmålstejn ved i gruppen. Bestemmelsen kunne således fastslå Europols centrale rolle inden for rammerne af det europæiske politisamarbejde, definere dets generelle indsatsområde (f.eks. grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater), anføre, at Europols opgaver og beføjelser skal defineres af lovgiveren, og at de (i det omfang, det er fastlagt i lovgivningen) *kan* omfatte beføjelser vedrørende efterretningsaktiviteter, koordinering og gennemførelse af efterforskninger samt deltagelse i operationelle aktioner, der skal gennemføres sammen med medlemsstaternes tjenester eller i fælles hold. Endelig bør bestemmelsen gøre det klart, at enhver operation, hvor Europol er indblandet, under alle omstændigheder skal gennemføres i samarbejde og forståelse med den (de) berørte medlemsstat (medlemsstater) (en formulering, der er analog med den nuværende artikel 32 i TEU), samt at tvangsindgreb altid ville skulle udføres af kompetente embedsmænd fra medlemsstaterne.

Det er blevet bemærket, at hvis der overføres mere omfattende operationelle beføjelser til Europol under anvendelse af dette retsgrundlag, bør den eksisterende protokol vedrørende immuniteter tages op til fornyet overvejelse.

Endelig er gruppen af den opfattelse, at Europols aktiviteter fremover vil skulle være underlagt demokratisk kontrollerbarhed fra Europa-Parlamentets og Rådets side samt judiciel kontrol fra Domstolens side i overensstemmelse med de normale regler i traktaten.

b) Eurojust

Eurojust har kompetence til at behandle de former for kriminalitet og lovovertrædelser, med hensyn til hvilke Europol til enhver tid har kompetence til at handle, samt datakriminalitet, svig og bestikkelse samt alle former for strafbare handlinger, som har betydning for Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, hvidvaskning af udbyttet fra strafbart forhold samt deltagelse i kriminelle organisationer. Eurojust handler inden for rammerne af efterforskning og retsforfølgning, der vedrører to eller flere stater, men kan også handle efter anmodning fra en enkelt medlemsstat eller Kommissionen. Eurojust kan henstille til en medlemsstat, at den iværksætter en efterforskning, men en sådan henstilling er ikke bindende.

Gruppen har med en positiv forhåndsindstilling undersøgt, hvordan Eurojusts operative beføjelser kan udvides. Generelt anbefaler gruppen, at den detaljerede beskrivelse af Eurojusts opgaver i artikel 31 i TEU (Nice-udgaven) erstattes af en kortere og mere generel bestemmelse i den nye traktat, som skal omfatte et retsgrundlag, der giver lovgiveren større handlemargen i forbindelse med udviklingen af Eurojusts opgaver og beføjelser.

Denne bestemmelse kunne pege på, at Eurojust spiller en central rolle i forbindelse med retlig samordning og samarbejde, definere Eurojusts generelle indsatsområde (dvs. grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater), påpege, at Eurojusts opgaver og beføjelser skal defineres af lovgiveren, og at de (i det omfang det er defineret i lovgivningen) *kan* omfatte opgaver og beføjelser vedrørende navnlig:

- indledning og samordning af retsforfølgning
- fremme af det retlige samarbejde (herunder løsning af konflikter om domstolskompetence)
- samt eventuelt tilsyn med Europols (fremtidige) efterforskningsmæssige og operationelle aktiviteter (nogle af gruppens medlemmer har taget forbehold med hensyn til dette aspekt).

Endelig kunne det præciseres, at formelle handlinger inden for retsplejen i medlemsstaterne under alle omstændigheder vil blive gennemført af de kompetente nationale embedsmænd (herunder de nationale medlemmer af Eurojust, i det omfang de har modtaget en sådan kompetence).

c) Spørgsmålet om en europæisk offentlig anklagemyndighed

Gruppen er enig om målet om en mere effektiv strafforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. Et betydeligt antal medlemmer mener, at de nuværende instrumenter ikke er velegnede. Gruppen behandlede desuden en række forslag om oprettelse af en europæisk offentlig anklagemyndighed med ansvar for at opspore personer, der har begået lovovertrædelser, som skader EU's finansielle interesser, samt sørge for, at de bliver retsforfulgt og dømt ved nationale domstole. Det blev foreslået, at der i denne henseende fastsættes et retsgrundlag i traktaten. Andre var af den opfattelse, at der ikke er overbevisende argumenter for at oprette et sådant organ, og at der er stærke argumenter imod dette under hensyn til sine praktiske aspekter som forhold vedrørende ansvar. Nogle medlemmer mener, at der er behov for en egentlig europæisk offentlig anklagemyndighed, hvis beføjelser går videre end beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. De mener, at det nuværende Eurojust kan udvikle sig hen imod en sådan myndighed.

Med hensyn til beskyttelse af Unionens finansielle interesser gjorde gruppen også opmærksom på, at OLAF spiller en væsentlig rolle.

Et betragteligt antal blandt gruppens medlemmer gik ind for på mellemlang eller lang sigt at se nærmere på forslaget om at styrke Eurojusts beføjelser og således sætte enheden i stand til at indbringe sager for de nationale domstole (i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser eller andre alvorlige forbrydelser). Traktatretsgrundlaget for Eurojust bør i dette tilfælde tillade oprettelse af en europæisk offentlig anklagemyndighed gennem en retsakt fra Rådet, der er vedtaget med enstemmighed og samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

Det fremgik af drøftelserne i gruppen, at medlemmerne var delt i dette spørgsmål.

C. HORISONTALE SPØRGSMÅL

I. Mere effektiv gennemførelse og opretholdelse af høje standarder

Som eksperter påpegede det over for gruppen er et af de mest alvorlige problemer, der hæmmer EU's politikker på dette område, utilstrækkelig gennemførelse, navnlig under den nuværende søjle 3. Alt for ofte er EU-lovgivningen forblevet "virtuel": konventioner er ikke blevet ratificeret af alle medlemsstater (på trods af at der er indgået mere end et dusin konventioner, er der kun blevet ratificeret to), og rammeafgørelser (tidligere benævnt fælles aktioner) er ikke eller kun i

utilstrækkeligt omfang blevet gennemført i national lovgivning. Dette problem med utilstrækkelig gennemførelse gælder også for samarbejdsmekanismerne i forbindelse med agenturer (f.eks. modtager Europol ikke tilstrækkelige oplysninger fra medlemsstaterne). Det er i den forbindelse endvidere blevet påpeget, at en medlemsstats manglende gennemførelse af lovgivningen på dette område i alvorlig grad kan skade de øvrige medlemsstaters sikkerhed (f.eks. bekæmpelse af terrorisme, problemer i forbindelse med kontrollen ved de ydre grænser, mulig internetkriminalitet på EU-plan).

For at finde frem til metoder til at forbedre medlemsstaternes gennemførelse på dette område fremsætter gruppen to anbefalinger:

- For det første, at de mekanismer med gensidig evaluering eller peer review, der med held er blevet anvendt i de seneste år (f.eks. i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet og effektiv anvendelse af Schengen-reglerne), bør fremmes og anvendes i højere grad. Denne teknik har vist sig at være et effektivt instrument til overvågning af, om medlemsstaternes administrative og retlige myndigheders *praktiske* gennemførelse af EU's politikker er effektiv, og den bidrager således til at opbygge gensidig tillid til de andres politi- og retssystemer, hvilket er centralt for det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Hvis ordningen med gensidig anerkendelse skal fungere, bør der nemlig herske fuldstændig gensidig tillid til medlemsstaternes politi- og retssystemer. Høje standarder er ikke blot noget, der skal opnås, det er også noget, der skal fastholdes. Gruppen mener, at der med fordel kan indsættes en henvisning i den nye traktat til denne teknik med gensidig evaluering, som med Kommissionens medvirken bør gennemføres smidigt ved hjælp af procedurer, der sikrer objektivitet og uafhængighed. Desuden bør peer review-rapporterne forelægges for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.
- For det andet, med hensyn til medlemsstaternes retlige forpligtelser som følge af EU-retten er det arbejdsgruppens opfattelse, at Kommissionen fuldt ud bør spille sin rolle som traktatens vogter, og at den bør have kompetence til at anlægge traktatbrudssag (artikel 226 i TEF) ved EF-Domstolen, også på det område, der er omfattet af den nuværende søjle 3.

Gruppen mener, at disse to mekanismer vil styrke gennemførelseseffektiviteten i forbindelse med de forpligtelser, som medlemsstaterne påtager sig i EU. Overvågning af den praktiske gennemførelse på det operative område kan effektivt opnås gennem peer review, men i tilfælde af brud på medlemsstaternes forpligtelser skal der være mulighed for at gribe til retlig kontrol gennem traktatbrudsproceduren.

I det (begrænsede) omfang der er behov for at gennemføre EU-lovgivningen på *EU-plan*, mener gruppen, at det bør fastsættes i traktaten, at den generelle ordning for gennemførelsesforanstaltninger (dvs. i øjeblikket, men med forbehold af en bredere drøftelse i konventet om ændringer, artikel 211 i TEF: gennemførelsesforanstaltninger træffes generelt af Kommissionen under anvendelse af udvalgsprocedurer) også finder anvendelse på de områder, der er omfattet af den nuværende søjle 3. Dette ville være i tråd med den stadig mere udbredte praksis i Rådet - som dog ikke er indeholdt i Amsterdam-traktaten - hvor gennemførelsen af retsakter under søjle 3 overdrages til Kommissionen, som iværksætter dette under anvendelse af en udvalgsprocedure (f.eks. forvaltningen af finansielle programmer til fremme af samarbejde, uddannelse og udveksling på en række områder inden for retshåndhævelse).

II. Inddragelsen af de nationale parlamenter

Som allerede understreget er dette område af en særlig karakter. Arbejdet i og organisationen af det nationale politi samt indholdet af den nationale straffelov står helt centralt i den kompetence, der definerer rammerne for en stat. På den ene side er der behov for at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende på dette område, der i særlig grad er følsomt over for menneskerettigheder, og som står helt centralt i spørgsmålet om subsidiaritet, hvor de nationale parlamenter har ansvaret (f.eks. ratifikation af konventioner). Der er klart behov for en reform af de juridiske instrumenter, de lovgivningsmæssige procedurer og det operative samarbejde, og dette vil føre til øget ansvar for Europa-Parlamentet, idet de nationale parlamenter dog fortsat skal spille en vigtig rolle. På den anden side kunne gruppen i videst muligt omfang søge at bygge videre på de resultater, der er opnået i konventet generelt i forbindelse med dette spørgsmål i stedet for at udforme særlige mekanismer udelukkende med henblik på den nuværende søjle 3.

Arbejdsgruppen fremsætter følgende forslag:

- inddragelse af de nationale parlamenter i Det Europæiske Råds (eller Rådets på stats- og regeringschefniveau) udformning af de strategiske retningslinjer og prioriteter for EU's politik på det strafferetlige område. En sådan inddragelse giver kun mening, hvis der i de nationale parlamenter i god tid inden et møde i Det Europæiske Råd finder en afgørende debat sted om de muligheder, der skal behandles af Det Europæiske Råd
- regelmæssige interparlamentariske møder om EU's politikker på dette område (navnlig i form af fællesmøder mellem de nationale parlamenters udvalg med ansvar for retlige og indre anliggender som foreslået af WG IV)

- anvendelse af subsidiaritetsmekanismen for hurtig varsling (som udformet af WG I), navnlig i forbindelse med de specifikke aspekter af spørgsmålet om subsidiaritet i strafferetlige spørgsmål, dvs. hvis der hersker tvivl om, hvorvidt en lovovertrædelse rent faktisk har haft grænseoverskridende dimensioner og er af grov karakter. (Nogle af gruppens medlemmer foreslår at udvikle en lignende mekanisme for hurtig varsling til sager, hvor visse nationale parlamenter finder, at et initiativ er i strid med grundlæggende kendetegn for deres nationale politik på det strafferetlige område. Udløsning af denne mekanisme kan få konsekvenser i lighed med dem, der følger af subsidiaritetsmekanismen, men den kan naturligvis ikke føre til judiciel kontrol
- anerkendelse af den rolle, som den nationale lovgivning fortsat skal spille, ved udelukkende at anvende direktiver (eller disses efterfølgere) i forbindelse med indbyrdes tilnærmelse af grundlæggende strafferetlige bestemmelser
- inddragelse af de nationale parlamenter i mekanismen til gensidig evaluering (peer review) (*jf. ovenfor*)
- inddragelse af de nationale parlamenter i behandlingen af årsberetningen om Europol's aktiviteter.

III. Internationale aftaler

I øjeblikket finder artikel 24 eller 38 i TEU anvendelse, når en international aftale udelukkende vedrører spørgsmål under søjle 3 (forhandlingsmandatet vedtages af Rådet, og formandskabet for EU fører forhandlingerne, om nødvendigt med bistand fra Kommissionen). Proceduren er på nuværende tidspunkt den samme for internationale aftaler vedrørende spørgsmål under søjle 2 og søjle 3. Disse aftaler er imidlertid af forskellig art, idet aftaler vedrørende spørgsmål under søjle 3 har mere direkte forbindelse til lovgivningen, navnlig den strafferetlige del.

Arbejdsgruppen understreger behovet for kontinuitet i EU's repræsentation i forbindelse med forhandling af internationale aftaler. Gruppen er af den opfattelse, at Rådet, hvis aftalerne samtidig dækker flere områder, når det træffer afgørelse om, hvem der skal forhandle aftalen, bør tage hensyn til aftalens indhold for at gøre bedst mulig brug af EU's forhandlingskapacitet. Arbejdsgruppen erkender, at disse spørgsmål er knyttet til den institutionelle udvikling vedrørende EU's fremtidige internationale repræsentation, og at de kræver en nærmere drøftelse i Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil og i konventet.

Nogle medlemmer har gjort gældende, at medlemsstaterne bør have ret til at indgå bilaterale eller multilaterale aftaler inden for retligt samarbejde, selv om EU allerede har vedtaget interne regler om samme spørgsmål. Deres argument er, at det forhold, at EU har vedtaget interne regler om et bestemt spørgsmål, ikke bør forhindre en medlemsstat i selv at indgå bilaterale eller multilaterale aftaler, (a) hvis EU ikke har indgået nogen aftale med det pågældende tredjeland, eller (b) hvis EU har indgået en aftale med dette tredjeland, men medlemsstaten ønsker en aftale om yderligere bestemmelser. Dette spørgsmål kan tages op i konventet i forbindelse med EU's optræden udadtil, idet det er underforstået, at en medlemsstat ifølge Domstolens faste retspraksis kun kan indgå internationale forpligtelser, der ikke påvirker fælles politikker vedtaget af EU.

IV. Opting in/opting out-mekanismerne og forstærket samarbejde

Et af elementerne i gruppens mandat vedrører de eksisterende opting in/opting out-mekanismer, som findes i Amsterdam-traktaten for visse medlemsstater på det område, der er omfattet af afsnit IV i EF-traktaten samt i forbindelse med Schengen-reglerne.

Spørgsmålet er, om og i hvilken udstrækning det er berettiget, at disse situationer fortsat kan opstå på dette område. Spørgsmålet er også, om og hvordan anvendelsen af opting in/opting out-ordningerne vil blive reguleret *i fremtiden*. Gruppen finder, at der er tale om et generelt spørgsmål, der potentielt også kan opstå på andre politikområder, og som bør drøftes mere generelt i konventet.

V. Domstolskontrol

I øjeblikket har Domstolen kun begrænset kompetence i forbindelse med retsakter, der er vedtaget i medfør af afsnit IV i TEF og afsnit VI i TEU. I henhold til artikel 35, stk. 1, i TEU har Domstolen kun kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser, hvis medlemsstaterne formelt accepterer denne kompetence (hvilket har medført en kompleks variabel geografi); derudover har Domstolen ikke kompetence til at udtale sig om retsakter fra politi eller andre retshåndhævende myndigheder (stk. 5); retten til at indbringe annulationssøgsmål omfatter kun medlemsstaterne og Kommissionen på de betingelser, der er fastsat i artikel 35, stk. 6, i TEU.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at det ikke længere er acceptabelt med begrænset kompetence for Domstolen i forbindelse med retsakter, der vedtages på områder (f.eks. politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager), der har direkte betydning for borgernes grundlæggende rettigheder.

Det samme gælder for den begrænsede domstolskontrol, der er tale om i artikel 68 i TEF. Denne bestemmelse (stk. 1) begrænser proceduren for præjudicielle afgørelser (artikel 234 i TEF) til anmodninger fremsat af højesteretter eller sidsteinstansretter, men som bekendt opstår fortolknings spørgsmål hovedsagelig ved førsteinstansretter; dette indebærer, at borgerne skal appellere indtil sidste instans, før EF-Domstolen kan anmodes om at udtale sig om fortolkningen (eller gyldigheden) (dette er særlig problematisk i sager om f.eks. asyl, hvor en hurtig sagsbehandling er af afgørende betydning). Desuden har Domstolen ikke kompetence i forbindelse med foranstaltninger vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (kontrol af personer, der overskrider de indre grænser). Som anført ovenfor ligger det imidlertid i selve disse foranstaltningers natur, at de påvirker individets rettigheder. For et flertal i arbejdsgruppen er det vanskeligt at retfærdiggøre, at Domstolens kompetence fortsat ikke omfatter sådanne foranstaltninger, ikke mindst i betragtning af at andre foranstaltninger, der ligeledes vedrører opretholdelsen af lov og orden (f.eks. udvisning af EU-borgere fra en medlemsstat til en anden), altid har været underkastet EF-Domstolens kontrol.

Arbejdsgruppen mener, at de særlige mekanismer i artikel 35 i TEU og artikel 68 i TEF bør ophæves, og at den generelle ordning for Domstolens kompetence bør udvides til at omfatte området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder EU-organernes indsats på disse områder. Nogle af gruppens medlemmer har imidlertid gjort gældende, at kompetencen fortsat ikke bør omfatte artikel 35, stk. 5 i TEU. Andre har i denne forbindelse anført, at hvis bestemmelsen i artikel 33 i TEU (der tager forbehold for medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed) bevares i den nye traktat, bør dette være tilstrækkeligt til at gøre det klart, at nationale foranstaltninger, der træffes i henhold til disse beføjelser, ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde og således uden for Domstolens kompetence.

I det omfang denne anbefaling betyder en forøgelse af arbejds mængden for EF-Domstolen, giver bestemmelserne i Nice-traktaten om en reform af Domstolen denne mulighed for at løse dette spørgsmål.

LISTE OVER DE EKSPERTER, ARBEJDSGRUPPEN HAVDE INDBUDT

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet (set fra de nationale politimyndigheders side)

- Patrick ZANDERS, direktør i det føderale politi (Belgien)
- John ABBOTT, direktør i National Crime Intelligence Service (Det Forenede Kongerige)

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet (set fra EU-organernes side)

- Jürgen STORBECK, direktør i Europol
- Michael KENNEDY, præsident for Eurojust
- Franz-Hermann BRÜNER, generaldirektør for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)

Retligt samarbejde i kriminalsager: instrumenter og procedurer

- Henri LABAYLE, professor ved "Université de Bayonne" (Frankrig)
- Christine van den WYNGAERT, professor ved "Universiteit Antwerpen" (Belgien)
- Gilles de KERCHOVE, direktør (DGH - retlige og indre anliggender), Generalsekretariatet for Rådet for Den Europæiske Union

Asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser

- a) Kontrol ved de ydre grænser
 - oberst Marek ADAMCZYK, grænsekontrollkorps (Polen)
 - Eckehart WACHE, leder af forbundsgrænsepolitiet (Bundesgrenzschutzamt) i Frankfurt/Oder (Tyskland)
- b) Asyl og indvandring
 - Jean-Louis DE BROUWER, kontorchef, GD for Retlige og Indre Anliggender, Europa-Kommissionen

Civilretligt samarbejde

- Alegria BORRAS, professor ved "Universidad de Barcelona" (Spanien)

