

CONV 69/02

FREMSENDELSE AF NOTE

fra: præsidiets
til: konventet

Vedr.: Retlige og indre anliggender - Status og generel problemstilling

Indledning

1. Betegnelsen "retlige og indre anliggender" (RIA) omfatter en lang række meget forskelligartede spørgsmål eller emner. De vedrører i hovedsagen tre grundlæggende elementer, der er indeholdt i begrebet "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", der blev knæsat i Amsterdam-traktaten:
 - sikkerhed for så vidt angår både den interne og den eksterne dimension (terrorisme, kriminalitet, narkotikahandel, menneskehandel, ulovlig indvandring),
 - retfærdighed for så vidt angår både civilret og kriminalsager,
 - og frihed, der kommer til udtryk i konkrete foranstaltninger, f.eks. vedrørende fri bevægelighed for personer eller asyl. Frihed er ligeledes et grundlæggende princip, der i kraft af menneskerettighederne som bekræftet ved chartret om grundlæggende rettigheder er styrende for alle aktiviteter på RIA-området.
2. Selv om udtrykket "et europæisk retligt område" er fra slutningen af 1970'erne, stammer det i sin videreudviklede form fra Maastricht-traktaten og oprettelsen af den såkaldte tredje søjle, hvormed der tænkes på en særlig institutionel funktionsmåde, der almindeligvis sidestilles med mellemstatligt samarbejde. Reglerne i tredje søjle er forskellige fra reglerne i første søjle, fællesskabspolitikken, og fra anden søjle, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. For eksempel omfatter de kun ret for Europa-Parlamentet til almindelig høring.

3. Amsterdam-traktaten markerede overgangen til en ny etape, idet områderne indvandring og asyl, kontrol ved de ydre og indre grænser, visumpolitik samt civilretligt samarbejde blev overført til første søjle (henlæggelse under Fællesskabets kompetence). Under tredje søjle er der endvidere blevet indført nye retlige instrumenter, nemlig afgørelser og rammeafgørelser. Endelig blev reglerne vedrørende Schengen-konventionen, der er udviklet siden 1985, og som har gjort det muligt at ophæve grænsekontrollen mellem visse medlemsstater fra 1995 - flere medlemsstater har senere fuldt eksemplet - indføjet i traktaten i form af en tilknyttet protokol. Det Forenede Kongerige og Irland har mulighed for deltagelse ("opt-in"). Danmark har en særlig ordning.
4. Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 vedtog et ambitiøst program vedrørende frihed, retfærdighed og sikkerhed (der blev forelagt næsten 50 emner eller henstillinger). Stats- og regeringscheferne ønskede således at give en stærk politisk impuls til dette prioriterede område.
5. Spørgsmålet om RIA er centralt placeret i Laeken-erklæringen "Borgerne har ofte tilkendegivet et ønske om, at EU spiller en større rolle inden for retsvæsen og sikkerhed, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, styring af migrationsstrømmene, modtagelse af asylansøgere og flygtninge fra fjerntliggende konfliktzoner" og "vil vi i højere grad integrere politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde?".
6. Det er ligeledes et af de spørgsmål, der ofte har været nævnt på konventets første møder ("Hvad er forventningerne til Europa?", den 21.-22. marts og "Hvad er EU's opgaver?", den 15.-16. april). Spørgsmålet har i nogle tilfælde været hovedemnet for visse konventmedlemmers indledende indlæg, og andre er kommet meget ind på emnet i forbindelse med spørgsmålet om EU's opgaver.
7. Endelig bekræftes og præciseres de europæiske borgeres forventninger vedrørende dette spørgsmål af oplysningerne i Eurobarometerundersøgelsen fra april 2002. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og narkotikahandel er på tredjepladsen blandt prioriteterne (efter fred og sikkerhed samt bekæmpelse af arbejdsløshed), og støttes af 9 ud af 10 europæere. Mens et meget stort flertal af de adspurgte erklærer, at de er tilhængere af, at der i EU træffes beslutninger om bekæmpelse af terrorisme (85%), menneskehandel (80%), bekæmpelse af organiseret kriminalitet (72%) og narkotikabekæmpelse (71%), er meningerne mere delte for så vidt angår indvandrings- og asylpolitikken. Det er et mindretal af de adspurgte, der er tilhængere af, at der på EU-plan træffes beslutninger om retsvæsen (58% er imod) og politi (63%).

8. Formålet med denne note er at gøre status over det samarbejde, som finder sted, og den indsats, der gøres på RIA-området, at indkredse en række problemstillinger til yderligere overvejelse, og endelig rent vejledende at rejse en række spørgsmål, der kan lægges til grund for de videre overvejelser.

I. Beskrivelse

9. Der er på nuværende tidspunkt to typer procedurer for de sagsområder, der er omfattet af RIA:
- a) **fællesskabsområdet** (afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, TEF, artikel 61 - 69) for så vidt angår spørgsmål vedrørende visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer, navnlig civilretligt samarbejde. Formålet er gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 61). Med henblik herpå vedtager Rådet foranstaltninger vedrørende:
- kontrol ved de indre og ydre grænser, listen over tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, procedurer og betingelser for udstedelse af visa og de betingelser, på hvilke tredjelandsstatsborgere kan rejse i medlemsstaterne i højst tre måneder (artikel 62),
 - asyl, navnlig kriterier og procedurer vedrørende behandling af asyl, minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere og minimumsbetingelser for tredjelandsstatsborgeres opnåelse af status som flygtninge samt indvandringspolitik og bekæmpelse af ulovlig indvandring (artikel 63 samt den protokol, der er knyttet til EF-traktaten, om asyl for statsborgere i medlemsstaterne),
 - samarbejde om civilretlige spørgsmål vedrørende spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, blandt andet forenkling af forkyndelser på tværs af grænserne, samarbejde om bevisoptagelse og fjernelse af hindringer for, at civile retsager forløber tilfredsstillende (artikel 65),
 - styrkelse af det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaternes tjenester og Kommissionens tjenester (artikel 66).

I henhold til TEF er der delt kompetence vedrørende alle disse områder. Medlemsstaterne er kompetente, så længe Fællesskabet ikke har udøvet sine kompetencer. Derudover har medlemsstaterne på visse områder mulighed for at opretholde eller indføre supplerende foranstaltninger, under forudsætning af at de er forenelige med dem, der er indført i henhold til traktaten (artikel 63). Det præciseres ligeledes, at traktaten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne udøver deres beføjelser med hensyn til lov og orden og den indre sikkerhed (artikel 64).

Under afsnit IV deler Kommissionen og medlemsstaterne på nuværende tidspunkt initiativretten, hvilket er en undtagelse fra de regler, der almindeligvis gælder. Europa-Parlamentet skal høres. Den anvendte lovgivningsprocedure er kompleks. Der gælder fortsat enstemmighed undtagen for en del af lovgivningen om visa. Fra 1. maj 2004 vil Kommissionen - som vi kender det - være ene om at have initiativret. Det er fra denne dato ligeledes muligt at gå over til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal (og anvendelse af den fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentets deltagelse), dog under forudsætning af, at der på forhånd foreligger enstemmighed mellem medlemsstaterne. Foruden denne komplekse retlige situation har Det Forenede Kongerige og Irland fået en "opt-in"-ret, ligesom Danmark har en særlig ordning.

Ifølge Nice-traktaten, hvis ratifikation ikke er afsluttet, skal de områder, der vedrører det civilretlige samarbejde (bortset fra familieretlige aspekter) samt asylspørgsmål, gå over til kvalificeret flertal. Med hensyn til sidstnævnte skal de fælles regler og grundlæggende principper dog fastlægges på forhånd med enstemmighed.

b) det område - den såkaldte "tredje søjle" - der er omhandlet i traktaten om Den Europæiske Union (TUE) (afsnit VI i TEU, artikel 29-45) for så vidt angår politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, hvis det ikke allerede falder ind under fællesskabsområdet. EU's mål er at sikre "et højt tryghedsniveau" gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde og gennem forebyggelse af racisme og fremmedhad. Dette mål nås ved at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel, overgreb mod børn, ulovlig våbenhandel, korruption og svig.

Med henblik herpå iværksættes der i henhold til traktaten et tættere samarbejde mellem politi og andre myndigheder direkte og gennem Europol (artikel 30, 31 og 32), mellem retlige myndigheder, herunder ved gradvis at åbne mulighed for vedtagelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene (artikel 31 og 32). Medlemsstaterne underretter og konsulterer hinanden i Rådet (artikel 34).

På dette område deler Kommissionen og medlemsstaterne initiativretten. De retlige instrumenter, der står til rådighed, er:

- fælles holdninger, der fastlægger EU's tilgang til et bestemt spørgsmål, der ofte vedrører forbindelserne med eksterne partnere,
- rammeafgørelser og afgørelser, der forpligter medlemsstaterne, men ikke har direkte virkning,
- konventioner, der derefter vedtages efter hver enkelt medlemsstats forfatningsmæssige bestemmelser.

Enstemmighed er reglen for vedtagelse af disse instrumenter undtagen for så vidt angår foranstaltninger vedrørende gennemførelse af afgørelser og procedurespørgsmål. Domstolens judicielle kontrol er begrænset (se nedenfor). Der er åbnet mulighed for, at aktioner, der gennemføres på dette område, kan henlægges under Fællesskabets område ved "søjlespring", og at man eventuelt kan gå over til afstemning med kvalificeret flertal (artikel 42). Ligesom for første søjles vedkommende er traktaten ikke til hinder for, at medlemsstaterne udøver deres beføjelser med hensyn til lov og orden og indre sikkerhed (artikel 33).

Høring af Europa-Parlamentet er obligatorisk (artikel 39). Endelig sikrer en protokol om de nationale parlamenters rolle, der er knyttet til traktaterne, at disse som en undtagelse i forhold til de almindelige regler får en frist på seks uger mellem Kommissionens forelæggelse af et forslag og Rådets behandling heraf, for at give dem mulighed for eventuelt at udtrykke deres synspunkter. Denne bestemmelse gælder også lovgivningsforslag under første søjle på RIA-området.

I henhold til Nice-traktaten oprettes bl.a. Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust), og dens opgaver fastlægges.

II. Status

10. Det Europæiske Råd konstaterede på sit møde i Laeken i december 2001, at resultaterne siden Tammerfors ikke er entydige. Det noterede sig, "at der, selv om der er konstateret visse fremskridt, er brug for nye impulser og rettesnore for at indhente forsinkelserne på visse områder."
11. Selv om det utvivlsomt er en forenkling, er det muligt at opdele de behandlede spørgsmål i 3 grupper, alt efter hvor store fremskridt der er gjort:

a) Det retlige område

På dette område er der sket reelle fremskridt de seneste år, navnlig i kraft af den gensidige anerkendelse af retsafgørelser på det civilretlige område (Bruxelles-forordningerne I og II), der åbner mulighed for bevægelighed for domme og retsafgørelser.

Inden for rammerne af tredje søjle er flere grundlæggende foranstaltninger blevet fremskyndet, navnlig den europæiske arrestordre og rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme, som en direkte konsekvens af attentaterne den 11. september. Denne vigtige etape er blevet gennemført, efter hårdt pres fra Det Europæiske Råd på de fora, der beskæftiger sig med RIA-anliggender, navnlig ved fastsættelse af en måldato. Der er nogle, der mener, at der med disse foranstaltninger gradvis aftegnes et begreb om europæisk indre sikkerhed, der supplerer de enkelte medlemsstater.

Alle disse tekster, der er blevet vedtaget for nylig, eller som fortsat drøftes, gør brug af de nye retlige instrumenter, nemlig afgørelser og rammeafgørelser. De har ikke nogen direkte retsvirkning, men er bindende for medlemsstaterne. Nogle har bemærket, at de retsmidler, der står til rådighed, hvis en medlemsstat ikke overholder sine forpligtelser, er ret begrænsede (se nedenfor).

Endelig blev Eurojust, en institution, der er en nyskabelse, oprettet den 6. marts 2002, uden at man afventede ikrafttrædelsen af Nice-traktaten, i henhold til hvilken den oprettes. Der er tale om et fleksibelt koordineringsorgan bestående af udstationerede retsmedsmænd (en pr. medlemsstat), der for øjeblikket mødes i Bruxelles. Eurojust kan anmode en medlemsstat om at iværksætte en retsforfølgning. Medlemsstaten er ikke forpligtet til at efterkomme anmodningen, men skal begrunde en afvisning.

Kommissionen har forelagt en række forslag i en grønbog¹, der peger i retning af en udvikling hen imod oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, idet der samtidig tages hensyn til retssystemernes og de retlige traditioners forskellighed. Stats- og regeringscheferne anmodede på mødet i Laeken Rådet om "snarest at behandle" disse forslag og henstillede, "at der hurtigt oprettes et europæisk netværk for fremme af uddannelsen af dommere og anklagere".

Selv om der er sket fremskridt, mener mange, at samarbejdet på det retlige område er præget af manglende overordnet sammenhæng: Der træffes den ene foranstaltning efter den anden, men de træffes ikke på grundlag af en overordnet plan: Opdelingen mellem søjle I og søjle III gør situationen endnu mere kompleks. Endelig peges der fra visse sider på, at det er vanskeligt for borgerne at se de fremskridt, der har fundet sted.

Stats- og regeringscheferne ønskede på mødet i Laeken "at fortsætte bestræbelserne på at overvinde de vanskeligheder, der skyldes forskelle mellem retssystemerne, bl.a. ved at fremme den gensidige anerkendelse af retsafgørelser på såvel det civilretlige som det strafferetlige område".

¹ KOM(2001) 715

P.M: Grønbøger er meddelelser, som Kommissionen offentliggør om et specifikt politisk område. Det er først og fremmest dokumenter, der henvender sig til de berørte parter - organisationer og privatpersoner - der anmodes om at deltage i hørings- og debatprocessen. I visse tilfælde danner de grundlag for den videre udvikling på det lovgivningsmæssige område.

b) Politisamarbejde

Området politisamarbejde fik en lovende start i forlængelse af vedtagelsen af Maastricht-traktaten. Endnu et vigtigt skridt var, at Schengen-konventionen efterfølgende blev integreret i traktaterne. En lang række eksperter tegner dog et mere nuanceret billede af resultaterne.

Der gælder for Europol: Selv om Europol råder over et selvstændigt budget på 30 mio. EUR om året, som medlemsstaterne stiller til rådighed, er de 300 tjenestemænd i Haag ikke i stand til direkte at foretage efterforskninger eller at deltage i fælles efterforskninger. Det virker, som om de nationale myndigheder kun giver dem få eller utilstrækkelige oplysninger, og de derfor har svært ved at udarbejde de analyser, som de anmodes om, hvilket heller ikke virker som nogen tilskyndelse til at henvende sig til dem.

Indenrigsministrene nåede på Rådets samling (RIA) den 25. april 2002 til politisk enighed om, at Europol skal kunne deltage i fælles efterforskningshold og have mulighed for at anmode medlemsstaterne om at foretage sådanne efterforskninger. Eftersom der ikke er enighed om forenkling af proceduren for ændring af Europol-konventionen, kan det vare flere år, før denne aftale i form af en protokol, der skal ratificeres af de nationale parlamenter, træder i kraft.

Det er kun det direkte politisamarbejde mellem samtlige medlemsstater eller nogle af medlemsstaterne, der tilsyneladende fungerer tilfredsstillende. Det skal ligeledes bemærkes, at der inden for Kommissionen findes Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) med omkring 250 ansatte, der beskæftiger sig med forfølgelse af svig i forbindelse med Fællesskabets finansielle interesser.

c) Asyl og indvandring

Umiddelbart efter at disse anliggender var blevet integreret i søjle I, forelagde Kommissionen i overensstemmelse med artikel 63 i TEF og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors Rådet en lang række direktivforslag om flygtningestatus, betingelser for ophold etc. For de flestes vedkommende er de endnu ikke blevet vedtaget, selv om der dog er sket visse fremskridt med hensyn til midlertidig beskyttelse og oprettelse af en europæisk flygtningefond. Det Europæiske Råd i Laeken gav udtryk for bekymring over denne situation, og erkendte for så vidt angår asyl og indvandring, at "fremskridtene har været mindre hurtige og mindre omfattende end forventet", og ønskede, at "der udformes en nye strategi med henblik på snarest at vedtage en fælles asyl- og indvandringspolitik."

En række iagttagere tilskriver disse forsinkelser enstemmighedsregler eller vurderer, at størstedelen af medlemsstaterne først og fremmest prioriterer harmonisering, der ikke ændrer deres retssystem, hvilket gør det vanskeligt at nå frem til et kompromis, der er acceptabelt for alle. De budgetmæssige omkostninger, som disse nye instrumenter kunne medføre på fællesskabsplan eller på nationalt plan, forklarer også efter nogles opfattelse, at medlemsstaterne er tilbageholdende.

Rådet (retlige og indre anliggender) nåede imidlertid på samlingen den 25. april til politisk enighed om et forslag til direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere. Efter direktivets endelige vedtagelse har medlemsstaterne to år til at gennemføre det. På trods af direktivets generelle karakter og de mange muligheder for undtagelser eller tilpasninger, som det rummer, er der trods alt tale om et væsentligt skridt. Dette direktiv er et af de direktiver, som Det Europæiske Råds ønskede vedtaget hurtigt.

Samlet oprettelse af et europæisk grænsepoliti rejses jævnlige. Det Europæiske Råd har anmodet Rådet og Kommissionen om "at fastlægge mekanismer for samarbejde mellem myndigheder med ansvar for de ydre grænser og undersøge, hvordan der kan oprettes en mekanisme eller fælles tjenester til kontrol af de ydre grænser." Kommissionen har gjort sig en række overvejelser og fremsat sine første forslag i en meddelelse, der blev vedtaget den 7. maj 2002.¹ Kommissionen foreslår blandt andet i første omgang at skabe et fælles grundlag for uddannelse af grænsevagter og oprette et europæisk uddannelsesinstitut for grænsevagter, der på mellemlang sigt skal føre til et europæisk grænsevagtkorps. Italien forventes ligeledes at offentliggøre en meddelelse om dette spørgsmål den 30. maj.

III. De fem udfordringer på RIA-området

12. Ovenstående gennemgang leder frem til et forsøg på at finde overordnede problematikker, der kan gøre det lettere at forstå de vanskeligheder, der findes på RIA-området. De vanskeligheder, der omhandles i det følgende, er ikke altid særegne for dette område. De er ofte horisontale, men får i denne sammenhæng en særlig betydning eller bliver i hvert fald mere akutte.

¹ KOM(2002) 233 endelig.

a) En sammenhængende kompetencedeling

På strafferetsområdet er der ikke nogen præcis afgrænsning af, hvad der skal høre under EU, og hvad der fortsat skal høre under medlemsstaternes kompetence. Målene i artikel 29 under afsnit VI i TEU er generelle og kan fortolkes bredt ("har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed..."). De følges af en ikke-udtømmende opregning af områder, herunder forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, korruption og svig. Det fastsættes ikke, at disse fænomener skal have europæisk eller tværnational karakter for at blive genstand for handling eller fælles foranstaltninger.

Der skal ligeledes mindes om Fællesskabets og EU's kompetence til at vedtage lovgivning om sanktioner for overtrædelse af deres egne bestemmelser (f.eks. kan det i Fællesskabets miljø- og finanslovgivning fastsættes, at der indføres strafferetlige sanktioner i tilfælde af overtrædelse).

Da traktaten ikke indeholder præcise retningslinjer, og da der ikke er nogen effektiv judiciel fordeling af kontrol med kompetencer mellem EU og medlemsstaterne, er det i praksis således, at man i visse tilfælde lader en række spørgsmål overgå til EU, som kun lige netop kan siges at have tværnational karakter på EU-plan, men som til gengæld har politisk prioritet for en eller flere medlemsstater (jf. f.eks. behandlingen af seksuelle eller pædofile overgreb som følge af indtrufne begivenheder i en medlemsstat eller visse landes anmodning om indførelse af et miljøkriminalitetsbegreb). Den enkelte medlemsstats ret til at fremsætte forslag kombineret med de skiftende formandskaber medfører ligeledes, at valget af prioriteter bliver mere kompliceret, idet der hele tiden kommer nye prioriteter til.

Mange finder, at det er nødvendigt at nå frem til en klar fordeling og en koncentration af den europæiske indsats: hovedkriterierne kunne være den tværnationale dimension af den kriminalitet, der er genstand for retsforfølgelse, eller af dens følger, eller behovet for retsforfølgelse i forbindelse med visse typer af kriminalitet på EU-plan og ikke blot på nationalt plan.

b) Effektive retlige instrumenter

Erfaringen viser, at de retlige instrumenter i tredje søjle ikke længere nødvendigvis er egnede til at virkeliggøre de ambitiøse lovgivningsprojekter, der er på bordet i forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors. Denne svaghed udspringer delvis af instrumenternes form. Da de i temmelig vid udstrækning bygger på de retlige værktøjer, der blev vedtaget med henblik på anden søjle (FUSP) i Maastricht-traktaten, er de på trods af de forbedringer, der er fastsat i Amsterdam-traktaten, uden tvivl lidet egnede til en funktion, der indebærer vedtagelse af mange retsfor skrifter.

Det ses, at

- konventioner som retligt instrument mellem medlemsstaterne ikke længere anvendes, fordi de fungerer langsomt, og der er usikkerhed i forbindelse med ratifikationsprocedurerne (4–5 år blot til ratifikationsfasen). Det, at dette instrument er så tungt, betyder endvidere, at der hersker usikkerhed mht. den fremtidige udvikling - som der ellers er stærkt politisk behov for - for de eksisterende konventioner, navnlig Europol-konventionen.
- selv om de seneste fremskridt systematisk er sket under anvendelse af de nye instrumenter, nemlig rammeafgørelser eller afgørelser, som blev indført med Amsterdam-traktaten, er disse heller ikke altid perfekte, fordi de ikke har direkte virkning.

Den europæiske arrestordre, der blev vedtaget som en rammeafgørelse efter attentaterne den 11. september, indeholder således meget detaljerede procedurebestemmelser, der bygger på en ordning om umiddelbar gensidig anerkendelse af en medlemsstats retsafgørelser i alle andre medlemsstater og således afløser de tunge udvisningsprocedurer. Det drejer sig om en ordning, der kan sammenlignes med ordningerne om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civilretlige område. Sådanne ordninger kan kun fungere effektivt, hvis samtlige retsmyndigheder råder over de samme redskaber. Det er årsagen til, at forordningen som form er blevet opretholdt på det civilretlige område. Den europæiske arrestordre kan imidlertid først for alvor blive operationel, når medlemsstaterne har gennemført den i national ret, ord for ord, i deres lands lovgivning. Forskellig gennemførelse kunne give anledning til, at gensidig anerkendelse afvises i visse tilfælde. Redskabet svækkes ligeledes af, at der ikke er nogen effektiv sanktionsmekanisme i tilfælde af, at en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser, navnlig med hensyn til loyal transformation til national ret til tiden. Kun en medlemsstat kan anlægge sag for Domstolen mod en anden medlemsstat, men Kommissionen kan ikke anlægge sag i tilfælde af traktatbrud. Erfaringen viser dog, at medlemsstaterne er tilbageholdende med at anlægge sag mod en anden medlemsstat.

c) Styrket politisk og retlig kontrol

Politi- og retsområdet har altid været en sektor, hvor det individuelle og/eller kollektive ansvar skal være klart identificeret og skal kunne placeres hurtigt og effektivt. Når der opstår en ulyksalig situation, kræver borgerne øjeblikkeligt kendskab til, hvem der skal kræves til regnskab, og hvem der skal skrides ind over for.

Visse iagttagere er af den opfattelse, at det nuværende europæiske institutionelle system kun lever mangelfuldt op til dette krav om politisk ansvar, navnlig fordi Europolis aktiviteter ikke er underlagt Europa-Parlamentets kontrol. Der kræves ikke høring af Europa-Parlamentet, når Rådet vedtager en fælles holdning.

Hvis man - selv i begrænset og gradvis tiltagende grad - forpligter sig til at oprette en europæisk strafferet, eventuelt en europæisk anklagemyndighed, et egentligt fælles europæisk asylsystem eller en europæisk politistyrke, vil spørgsmålet om politisk ansvar blive endnu mere påtrængende.

Det samme gør sig gældende for lovgivningsprocessen. Fra det øjeblik, hvor praksis synes at fjerne sig mere og mere fra det traditionelle system med forhandling af konventioner, bliver åbenheden og legitimiteten i lovgivningsprocessen væsentlige elementer, hvis systemet skal kunne siges at være velfungerende og nyde accept. Kan Rådet uden for offentlighedens søgelys drøfte politisk følsomme spørgsmål som spørgsmålet om et fælles asylsystem eller en europæisk politistyrkes beføjelser og struktur? Hvad med Europa-Parlamentets rolle, der i dag er begrænset til høring, på alle disse områder? Hvilken plads skal de nationale parlamenter indtage?

Den kontrol, der i øjeblikket udøves af Domstolen på RIA-området, er begrænset. Traktaterne udelukker enhver kompetence til Domstolen med hensyn til spørgsmål under tredje søjle, men også med hensyn til foranstaltninger om genindførelse af personkontrol ved de indre grænser, som er henlagt under Fællesskabets kompetence, samt overordnet med hensyn til kontrol af nationale politimæssige foranstaltninger og foranstaltninger vedrørende den offentlige orden. Bestemmelserne i TEU har med hensyn til muligheden for forelæggelse af præjudicielle spørgsmål inden for tredje søjle ført til et overordentligt kompliceret system med variabel geometri. Dette system eksisterer endda sideløbende med forskellige procedurer, der er indført ved konventioner indgået inden Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse (navnlig Europol-konventionen).

Der er ingen domstolsbeskyttelse på unionsniveau for så vidt angår de aktiviteter, der udøves af Europol. Der er ganske vist mulighed for at anlægge nationale søgsmål, men denne mulighed er diskutabel og i hvert fald ikke særlig klar. Det kritiseres undertiden også, at retten til at forelægge et spørgsmål til præjudiciel afgørelse er begrænset til de nationale domstole i sidste instans på asyl og indvandringsområdet og det civilretlige område.

Visse iagttagere mener, at denne situation vanskeliggør en ensartet fortolkning og anvendelse af EU-retten på dette område og således skader effektiviteten af systemet, der bygger på gensidig tillid mellem medlemsstaterne.

d) Forenkling: spørgsmålet om ikke-deltagelse og deling mellem søjler

RIA-området er i dag et af de mest komplekse i flere henseender.

For det første er det kendetegnet af en kompetencedeling mellem første og tredje søjle med forskellige retlige instrumenter, forskellige procedureregler og forskellige institutionelle roller. Denne situation giver ofte anledning til juridiske diskussioner om afgrænsningen mellem de to søjler. Den

tvinger ofte lovgiveren til at gøre brug af to juridiske instrumenter for at imødegå én politisk udfordring med den deraf følgende fare for mindre effektivitet og sammenhæng. Blandt de nyere eksempler kan nævnes: indførelse af strafferetlige sanktioner på områder som ulovlig indvandring, beskyttelse af finansielle interesser eller af miljøet, udvikling af Schengen-informationssystemet (SIS), toldsamarbejdet og spørgsmålet om gensidig anerkendelse af økonomiske sanktioner. Samme problemer forekommer også i forbindelse med de dobbelte ordninger, der gælder for internationale aftaler på fællesskabsområdet (art. 300 TEF) og under tredje søjle (art. 38 TEU).

Endvidere har RIA-området givet anledning til flere forskellige og meget komplekse bestemmelser om deltagelse ("opt-in") til fordel for Storbritannien og Irland samt Danmark med hensyn til afsnit IV i TEF (indvandring og asyl, civilt samarbejde) og Schengen-området. Det skal imidlertid påpeges, at disse tre lande i praksis som aftalt har givet udtryk for ønske om at tilslutte sig de europæiske initiativer og politikker.

Til denne komplekse situation følger sig deltagelsen af visse tredjelande, Norge og Island og måske en dag Schweiz, i området for fri bevægelighed for personer, der er en følge af Schengen.

Den institutionelle kompleksitet er ikke særegen for RIA-området, men den når uden tvivl her et niveau, der ligger ret langt fra borgernes forventninger med hensyn til læsbarhed og gennemsigtighed.

e) Gensidig tillid

Tillid er et væsentligt element i kvaliteten af samarbejdet mellem medlemsstaterne på RIA-området. Den kan imidlertid være vanskelig at styrke, når antallet af partnere er betydeligt, hvilket eksemplet med politisamarbejdet viser, især hvad angår Europol. Dette er grunden til, at samarbejdsformer, som kun omfatter nogle få medlemsstater, eller bilateralt samarbejde undertiden foretrækkes.

Denne tillid er ligeledes nødvendig inden for de øvrige medlemsstaters retssystemer, herunder også hvad angår fængselsaspektet. Det er vanskeligt at vedtage kvalificerbare kriterier for retsområdet: hvorledes kan man vurdere et retssystems effektivitet? Grundlaget for et fælles retligt område er imidlertid gensidig tillid. Det samme gælder også fængselsområdet fra det tidspunkt, hvor medlemsstaterne kan blive tvunget til at udlevere deres egne statsborgere til andre medlemsstater, og de skal udstå hele eller en del af deres straf dér.

I øjeblikket er betingelserne forskellige i de forskellige medlemsstater, hvilket kan få medlemsstaterne til at tøve med at intensivere deres samarbejde.

På denne baggrund kan udvidelsen med nye staters tiltrædelse i 2004 få indvirkninger og følgevirkninger af et ikke ubetydeligt omfang. Den vil for eksempel kunne ændre opfattelsen af, hvorledes de ydre grænser skal forvaltes. Et af de grundlæggende principper for Schengen-samarbejdet er, at hver medlemsstat er ansvarlig for kontrollen med sin del af den fælles ydre grænse. Der er indført en fælles evaluering. En sådan ordning kan i det store og hele accepteres, når byrderne er nogenlunde ligeligt fordelt, og udviklingsniveauerne ligger tæt på hinanden. Med et væsentligt større område vil der kunne opstå et stærkere ønske om en fælles forvaltning. Forskellige forslag i denne retning er i øvrigt blevet fremsat gentagne gange af visse medlemmer af konventet, der kommer fra kandidatlandene¹.

IV. Spørgsmål eller muligheder, der skal undersøges

På baggrund af ovenstående analyse kunne flere spørgsmål, der naturligvis ikke er udtømmende, tages op til yderligere overvejelse:

- skal man med hensyn til asyl og indvandring overveje at gøre brug af kvalificeret flertal for at gennemføre de store projekter, der allerede blev taget op i Tammerfors: en virkelig fælles asylordning, solidaritet i tilfælde af massiv tilstrømning, retsstilling og fri bevægelighed for tredjelandssstatsborgere med tilladelse til længerevarende ophold?
- bør de nuværende procedurer for deltagelse og ikke-deltagelse bevares? Skal de i bekræftende fald bevares i fuldt omfang? Kan en fornyet definition efter emne overvejes, eller skal den mulighed fastholdes, at de som i øjeblikket anvendes frit i det konkrete tilfælde?
- bør reglen om enstemmighed opretholdes for de områder, der i øjeblikket er omfattet af den nuværende tredje søjle?
- kan der på det strafferetlige område findes en mere enkel kompetencefordeling, der klart kan identificeres, idet der overlades en begrænset, men nøjagtigt defineret kompetence til det europæiske spillerum? I bekræftende fald, hvorledes og på grundlag af hvilke kriterier? Efter hvilken mekanisme kan en eventuel ændring af denne fordeling gøres mulig?

¹ Jf. f.eks. Rytis Martikonis' og Inese Birznieces indlæg på mødet den 15.-16. april til støtte for en fælles forvaltning af grænserne.

- bør de kompetenceregler for Domstolen, der er fastsat i artikel 35 i TEU og artikel 68 i TEF, ikke tilpasses de generelle regler? Bør det ikke ligeledes fastsættes, at Kommissionen som traktaternes vogter har kompetence for så vidt angår alle spørgsmål, der er omfattet af tredje søjle, for at sikre en korrekt gennemførelse af de foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget?
- hvorledes kan man forbedre effektiviteten af de retlige instrumenter under tredje søjle? Skal de tilnærmes de instrumenter, der hører under fællesskabsordningen, eller endog tilpasses disse?
- bør fordelingen mellem to søjler opretholdes¹? Hvilke fordele giver dette i forhold til den kompleksitet, det medfører? Såfremt de emner, der er omfattet af tredje søjle, integreres i første søjle, vil det så blive nødvendigt at udarbejde specifikke funktionsbestemmelser, eller kan de almindelige retsregler finde anvendelse fuldt ud?
- skal man på det civilretlige område give høj prioritet til løsningen af tvister på det familieretlige område, selv om dette aspekt ifølge Nice-Traktaten ikke er omfattet af anvendelsen af kvalificeret flertal?
- hvordan kan man styrke den gensidige tillid, navnlig på det retlige område, herunder fængselsområdet? Bør der ske en indbyrdes tilnærmelse af de materielle betingelser mellem medlemsstaterne? Skal der indføres nye ordninger for kontrol/opfølgning, udveksling af bedste praksis eller godkendelse af forholdene i fængslerne?
- skal det overvejes at oprette en virkelig europæisk politimyndighed, der har kompetence for så vidt angår forbrydelser eller strafbare forhold, der skal retsforfølges på europæisk niveau? Skal man og kan man i benægtende fald styrke samarbejdet inden for en europæisk ramme mellem medlemsstaternes politimyndigheder og efter hvilke retningslinjer?
- kan Eurojust være forløber for en europæisk anklagemyndighed? Hvilken ekstra nytteværdi vil en sådan anklagemyndighed give? Skal denne anklagemyndighed have til opgave at indlede og lede de undersøgelser, der pålægges en europæisk politimyndighed, vedrørende strafbare forhold, der henhører under det europæiske område², eller bør der overvejes et samarbejde mellem den europæiske anklagemyndighed og medlemsstaternes anklagemyndigheder?

¹ Jf. f.eks. Erwin Teufels bidrag i CONV 24/02 og Andrew Duffs indlæg til støtte for ophævelsen af fordelingen på søjler.

² Jf. f.eks. bidrag fra Alain Barrau, dok. CONV 30/02, Lena Hjelm Wallén, CONV 29/02, og Anne-Marie Idrac, CONV 44/02.

Hvis der oprettes en europæisk anklagemyndighed, bør dens kompetence så, som nogle mener, begrænses til beskyttelse af de finansielle interesser eller forfalskning af euroen? Skal man i benægtende fald overveje at styrke samarbejdet mellem de nationale anklagemyndigheder? Ved at videreudvikle Eurojust eller efter hvilke andre retningslinjer?

- skal det også overvejes at oprette en europæisk strafferetlig jurisdiktion eller en afdeling for straffesager under Domstolen? Hvilke kompetencer skal en sådan jurisdiktion i bekræftende fald have?
- skal spørgsmålet om kontrol af de fælles grænser tages op og i bekræftende fald hvorledes? Skal man for eksempel overveje en europæisk grænsekontrolmyndighed for de ydre grænser, eller skal samarbejdet mellem medlemsstaternes eksisterende grænsekontrolmyndigheder?
- såfremt man går i retning af oprettelse af fælles operative organer (politi, europæisk grænsevagtkorps, anklagemyndighed), efter hvilke procedureregler skal disse så fungere? Hvilket politisk ansvar på RIA-området skal man overveje i denne forbindelse? Bør man opretholde det almenretlige ansvar i henhold til traktaterne, eller skal man overveje noget andet?
