

CONV 258/02

WG X 3

NOTE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: **Mandat for Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed**

Vedlagt følger til medlemmerne et kommenteret mandat, som uddyber de spørgsmål, der findes i CONV 206/02, til brug for drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed.

Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed
Formand: John Bruton, medlem af præsidiet

Kommenteret mandat

I. Indledning

1. Under debatten om sikkerhed og retfærdighed på konventets plenarmøde (den 6.-7. juni 2002) blev det påpeget, at frihed, sikkerhed og retfærdighed er områder, hvor borgerne i vidt omfang er villige til at acceptere et udvidet europæisk samarbejde. Der blev ligeledes erindret om, at medlemsstaterne ikke selv har tilstrækkelige midler til at bekæmpe kriminalitet, navnlig grænseoverskridende kriminalitet, såsom narkotikahandel, organiseret kriminalitet, menneskehandel m.m. Spørgsmålet om EU's institutionelle rammer, især opdelingen i søjler og kompleksiteten i retsinstrumenterne, blev rejst ved flere lejligheder under debatten. Formanden for konventet foreslog i sin konklusion en mere uddybende gennemgang af visse spørgsmål, herunder navnlig nedsættelse af en arbejdsgruppe.
2. Formålet med dette dokument er kort at redegøre for baggrunden for disse spørgsmål¹.

II. Spørgsmål, der bør overvejes

1. Hvilke forbedringer af traktaterne vil det være nødvendigt at foretage for at sikre, at der virkelig skabes et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for så vidt angår alle aspekter?

Der er blandt konventsmedlemmerne en udbredt erkendelse af, at den nuværende situation ikke er tilfredsstillende, hverken hvad angår effektiviteten i praksis eller traktaternes juridiske opbygning. Arbejdsgruppen vil skulle tackle en bred vifte af spørgsmål eller problematikker. Nogle af disse kan der måske findes få konkrete løsninger på, mens andre hænger nøje

¹ Gruppemedlemmernes opmærksomhed henledes på dok. CONV 69/02, der indeholder en detaljeret gennemgang af de forskellige spørgsmål og de muligheder, der bør undersøges. Der henvises desuden til dok. CONV 97/02, der indeholder en sammenfatning af plenarmødet den 6.-7. juni 2002 på området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dok. CONV 69/02 og CONV 97/02 er et nyttigt udgangspunkt for de drøftelser, der skal finde sted.

sammen med mere generelle spørgsmål som f.eks. EU's generelle arkitektur (f.eks. opdelingen i søjler). Nogle af spørgsmålene er omhandlet i punkt 2, 3 og 4 i dette kommenterede mandat (jf. nedenfor).

En række af de praktiske forbedringer, som arbejdsgruppens medlemmer kan undersøge, er bl.a. følgende:

- Spørgsmål i forbindelse med politisamarbejdet og Europol. Der er generel enighed om, at grænseoverskridende kriminalitet er en trussel, der vedrører alle, og som må tackles i fællesskab. I øjeblikket råder Europol hverken over juridiske eller materielle midler til at varetage sine opgaver, da det ikke har beføjelser til at anmode de nationale politistyrker om at iværksætte efterforskninger. Det bør bemærkes, at mange af konventsmedlemmerne mener, at en styrkelse af Europol må ske parallelt med en udvidet parlamentarisk og judiciel kontrol med Europol; mere generelt har nogle medlemmer slået til lyd for en fuldstændig integration af Europol (herunder budgettet) i de institutionelle EU-rammer.
- Det retlige samarbejde i civilretlige og strafferetlige sager og udviklingen af Eurojust er af afgørende betydning. Mulighederne for at styrke Eurojust bør undersøges under hensyntagen til de erfaringer, der er høstet i løbet af de første ugers virke. En forbedring af samarbejdet mellem Eurojust og medlemsstaternes anklagemyndigheder og et tættere samarbejde mellem de nationale anklagemyndigheder imellem er ligeledes mulige veje, man kunne gå. Nogle mener, at Eurojust på længere sigt kunne fungere som en europæisk anklagemyndighed. Hvis gruppen kan tilslutte sig dette, må det undersøges, hvilke typer lovovertrædelser en sådan anklagemyndighed skal have kompetence for, og om anklagemyndigheden skal kunne indbringe sager for domstolen på nationalt plan eller udelukkende på EU-plan.
- Et stort antal af konventsmedlemmerne ser en forbedring af kontrollen ved EU's ydre land- og søgrænser som et værdifuldt nyt område for et styrket samarbejde. Der er udbredt enighed i konventet om, at der bør gøres fremskridt i den henseende. Der er blevet fremsat forskellige forslag, der spænder fra et tættere samarbejde mellem medlemsstaternes grænsemyndigheder til en fælles enhed for grænsekontrol. Arbejdsgruppen kan evt. drøfte disse forslag både ud fra et juridisk og et logistisk synspunkt.

For så vidt angår de bredere spørgsmål og problemstillinger i tilknytning til EU's generelle opbygning er det værd at nævne følgende:

- EU's politik på områder som asyl og indvandring karakteriseres af mange konvents-medlemmer som for begrænset. Den aktuelle situation og den måde, asylansøgere og ulovlige indvandrere behandles på i Europa, vækker ofte bekymring. De ambitiøse konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors er endnu ikke gennemført fuldt ud, og de fremskridt, der er gjort, har både været langsommere og mindre substantielle end forventet. De midler, der vil gøre det muligt at vende denne situation, bør undersøges på såvel et juridisk som et praktisk grundlag. I den forbindelse bør gruppen drøfte spørgsmålene om "byrdefordeling" og passende mekanismer til at opnå solidaritet mellem medlemsstaterne. Perspektiverne i en egentlig fælles politik bør undersøges.
- Spørgsmålet om behovet for en balance mellem krav om sikkerhed og respekt for de grundlæggende værdier fortjener særlig opmærksomhed. Gruppen kan undersøge muligheder for og midler til opretholdelse af en passende balance i lyset af det arbejde, der i øjeblikket foregår i den arbejdsgruppe, der beskæftiger sig med indarbejdelse af charteret om grundlæggende rettigheder.
- På plenarmødet fremhævede flere medlemmer den eksterne dimension af politikken på området retlige og indre anliggender og ønskede et fornyet samarbejde med især nabolandene om disse spørgsmål.

2. Hvilke forbedringer af instrumenter og procedurer vil det navnlig være nødvendigt at foretage?

Der er generelt enighed om, at de eksisterende instrumenter og procedurer, navnlig inden for den tredje søjle, ikke længere synes at være tilstrækkelige i lyset af de store politiske ambitioner efter Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og begivenhederne den 11. september 2001. Der er desuden et stort behov for en forenkling af de særdeles komplekse institutionelle og retlige regler på området retlige og indre anliggender.

For det første er manglerne ved retsinstrumenterne i tredje søjle tydelige: konventioner bruges sjældent pga. den langsomme ikrafttrædelsesproces, mens rammeafgørelser og afgørelser mangler direkte virkning. Arbejdsgruppen kan overveje, hvilke fordele der ligger i evt. at anvende nogle af de retsinstrumenter, der er udviklet inden for fællesskabslovgivningen. Gruppen kan desuden overveje at udvide Domstolens generelle kompetence til også at omfatte retlige og indre anliggender i betragtning af de problemer, som de nuværende ordninger afstedkommer (der findes ingen effektive retsmidler mod medlemsstater, der ikke opfylder deres forpligtelser, en række andre begrænsninger af den judicielle kontrol og variable geometri

i forbindelse med præjudicielle sager, hvilket giver anledning til bekymring for så vidt angår borgernes rettigheder).

For det andet viste drøftelserne på plenarmødet et tydeligt behov for såvel forbedret effektivitet som større demokratisk legitimitet og demokratisk kontrol med beslutningsprocessen. Spørgsmålet er derfor, om så følsomme emner som en fælles asylordning, en europæisk politistyrke eller en europæisk anklagemyndighed hører hjemme i en lovgivningsproces, hvor den parlamentariske deltagelse alene begrænser sig til høring af Europa-Parlamentet, og hvor Rådet træffer afgørelse for lukkede døre. Samtidig bør de enkelte medlemsstaters initiativret tages op til fornyet overvejelse, idet den ikke altid har bidraget til sammenhæng og overholdelse af subsidiaritetsprincippet. Endnu en væsentlig problemstilling er den parlamentariske kontrol med Europols virksomhed, denne type spørgsmål vil blive endnu mere presserende, hvis der gives egentlige operationelle beføjelser til organer som en europæisk politistyrke, en fælles europæisk grænsemyndighed eller en europæisk anklagemyndighed. Gruppen kan overveje forskellige modeller for en sådan kontrol.

Endvidere kan gruppen - både på områder inden for den nuværende tredje søjle og inden for asyl og indvandring - overveje, hvorvidt enstemmighedsprincippet i et udvidet EU er bæredygtigt, og om det vil blokere for enhver form for effektiv policy making. I den kontekst kunne man eventuelt overveje forskellige muligheder for konstruktiv afståelse og forstærket samarbejde, og gruppen kunne foretage en fornyet gennemgang af de eksisterende særdeles komplekse "opt-in"-ordninger.

Viser det sig, at gruppens undersøgelse af ovennævnte problemstillinger peger i retning af, at det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte en fælles generel lovgivningsmæssig ramme for alle spørgsmål på et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, kan gruppen undersøge, hvor der fortsat eventuelt vil være behov for særlige gennemførelsesbestemmelser inden for en sådan ramme, og hvilke aspekter det drejer sig om.

3. Hvordan kan man bedre identificere de spørgsmål på det strafferetlige område, der kræver en indsats på EU-niveau? På hvilke måder vil det være muligt at øge samarbejdet på det strafferetlige område?

Gruppen bør undersøge muligheder for enklere definitioner af EU's kompetence på det strafferetlige område, der er lettere at forstå. Det overordnede princip for en indsats på EU-niveau kunne f.eks. være den grænseoverskridende karakter af en lovovertrædelse eller dens konsekvenser, konsekvenserne af de nuværende forskelle mellem de nationale love om grænseoverskridende eller organiseret kriminalitet eller behovet for retsforfølgning af visse former for lovovertrædelser gennem et samarbejde på EU-plan. Man kunne også overveje muligheden af

at skelne mellem harmonisering af den materielle strafferet (definition af lovovertrædelser og minimums- og maksimumssanktioner), der muligvis kun er nødvendig i begrænset omfang, og andre områder, hvor EU eventuelt kan fremme instrumenter inden for det retlige samarbejde, der bygger på gensidig anerkendelse (som f.eks. den europæiske arrestordre). Spørgsmålet om fælles regler eller minimumsstandarder for procedurer bør også overvejes.

For så vidt angår mulige redskaber til at forstærke det strafferetlige samarbejde kan gruppen drøfte, hvordan Europol kan videreudvikles (se ovenfor).

4. Hvilke ændringer kunne man foretage i traktatens bestemmelser om Fællesskabets beføjelser, navnlig på indvandrings- og asylområdet?

Nogle medlemmer mente på plenarmødet, at bestemmelserne i TEF's afsnit IV om Fællesskabets beføjelser inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed kunne forbedres. Denne opfattelse gør sig stadig gældende, navnlig mht. TEF's artikel 63 om asyl og indvandring. Gruppen kan bl.a. undersøge, om de "minimumsstandarder", hvorved artikel 63, stk. 1 og 2, regulerer Fællesskabets beføjelser på asylområdet mht. midlertidig/subsidiær beskyttelse, ikke kan strømlines og styrkes, så de bliver mere i tråd med det ambitiøse politiske mål om en fælles asylordning, man nåede til enighed om i Tammerfors. Risikoen for, at drøftelserne kan gå i hårdknude pga. kravet om enstemmighed i et udvidet EU, kunne måske foranledige gruppen til at undersøge, om man ikke er nødt til at gå videre med indførelsen af kvalificeret flertal og/eller i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure, end hvad der blev vedtaget i Nice, på asylområdet og eventuelt på nogle klarere afgrænsede områder af indvandringspolitikken.
