

CONV 313/02

WG X 6

**NOTE**

---

fra: sekretariatet  
til: Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed  
Vedr.: Kortfattet referat af mødet den 25. september 2002

---

Andet møde i arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed fandt sted den 25. september 2002 fra kl. 11.00–13.00 og fra kl. 15.00–18.00 under forsæde af John Bruton. En liste over de tilstedeværende medlemmer af gruppen findes i bilaget.

1. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet (set fra de nationale polititjenesters synspunkt)
  - Indlæg ved Patrick ZANDERS, direktør for police fédérale (Belgien)
  - Indlæg ved John ABBOTT, direktør for National Crime Intelligence Service (NCIS) (Det Forenede Kongerige)efterfulgt af en udveksling af synspunkter.

Formanden gjorde fra begyndelsen opmærksom på, at der især skulle lægges vægt på de spørgsmål, der vil kræve traktatændringer.

Patrick Zanders og John Abbott kom bl.a. ind på følgende punkter i deres indlæg<sup>1</sup>:

- De to eksperter gav en sammenfaldende beskrivelse af det nuværende kriminalitetsbillede i deres lande og i Europa samt af de opgaver, der prioriteres af deres respektive polititjenester; disse omfatter navnlig bekæmpelse af terrorisme, narkotikahandel, menneskehandel og ulovlig indvandring, pædofili, bedrageri begået af organiserede bander og hvidvaskning af penge.
- John Abbott fremhævede i denne forbindelse flere forskellige træk ved moderne organiseret

---

<sup>1</sup> Samtlige eksperter, som blev hørt ved dette møde, gjorde opmærksom på, at de gav udtryk for personlige synspunkter.

kriminalitet: han forklarede bl.a., at man inden for den organiserede kriminalitet reagerer hurtigt på ændringer i "markedsvilkårene" ved at flytte til nye kriminalitetsområder (f.eks. den nye tendens i retning af et fald i narkotikahandelen og en stigning i menneskehandelen og smugling af cigaretter), ved at tage ved lære af nederlag og ved at udnytte fordelene ved den fri bevægelighed for personer, varer og kapital i EU. Patrick Zanders henviste specielt til den kriminalitet, der begås af uledsagede mindreårige fra Østeuropa, der er styret af organiserede kriminelle grupper, som således forsøger at omgå strafferetten.

- Begge eksperter glædede sig over de fremskridt, der er opnået i de seneste år, og redegjorde for de forhold, de på nuværende tidspunkt ser som væsentlige hindringer for et mere effektivt retshåndhævelsessamarbejde i EU.
- Begge eksperter fremhævede de problemer, der i øjeblikket opstår som følge af, at procedurereglerne er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat (blandt de eksempler, John Abbott nævnte, var regler om afhøringer og bevismidlernes antagelighed, brug af informanter, samarbejdsvillige vidner, regler om offentliggørelse og databeskyttelse). Patrick Zanders kritiserede også den manglende harmonisering af strafferettens materielle regler.
- De to eksperter gav udtryk for, at Europol's Styrelsesråd (hvor de begge er medlemmer) i øjeblikket fungerer utilfredsstillende. Styrelsesrådet er efter deres opfattelse overbebyrdet med detaljerede retsspørgsmål og får ikke i tilstrækkeligt omfang mulighed for at fokusere på strategisk planlægning og fastlæggelse af prioriteter for Europol og for at overvåge Europol's resultater, ikke mindst på grund af de skiftende formandskaber hvert halve år. De 15 medlemmer af rådet indtager alt for ofte nationale holdninger frem for at vælge et fælles europæisk perspektiv. Europol er tvunget til at følge overdrevent bureaukratiske procedurer, selv når det drejer sig om meget grundlæggende aktioner.
- Begge eksperter bekræftede, at Europol's effektivitet hæmmes af en utilstrækkelig informationsmængde fra medlemsstaternes myndigheder. John Abbott nævnte ligeledes, at reglerne for Europol ikke er tilstrækkeligt klare.
- Begge eksperter fandt, at den nyoprettede taskforce af politichefer ikke i øjeblikket udfylder den rolle, som Det Europæiske Råd forestillede sig på mødet i Tammerfors.
- Patrick Zanders beklagede, at der mangler såvel overordnet strategisk planlægning og fastlæggelse af prioriteter på EU-plan som en ramme for multilateralt operativt samarbejde mellem medlemsstaternes operationelle tjenester. Efter hans opfattelse forelægger de skiftende formandskaber i øjeblikket for mange initiativer for Rådet, der overlapper hinanden og til tider ikke hænger sammen. På den anden side findes der ifølge Patrick Zanders ikke nogen passende opfølgings- og gennemførelseskontrol for aktioner, der er vedtaget på EU-plan. Patrick Zanders mente, at den nuværende rådsstruktur inden for politisamarbejdet fungerer ineffektivt, fordi den forventes at dække for mange forskellige funktioner samtidig og uden sontring.

- Patrick Zanders mente, at medlemsstaterne ofte bliver ved med at foretrække de bilaterale frem for de multilaterale former for operativt samarbejde, fordi de multilaterale former er karakteriseret ved retlig og bureaukratisk stivhed.
- Ekspertene fremsatte også konkrete forslag til fremtidige forbedringer:
- Patrick Zanders foreslog, at Rådet vedtager en strategisk "sikkerhedsplan", hvor man fastlægger de overordnede prioriteter i kriminalitetsbekæmpelsen og sørger for et passende forhold mellem disse prioriteter og den kapacitet, der er behov for. John Abbott opfordrede til, at man bevæger sig fra samarbejde i form af ad hoc-reaktioner på identificerede problemer til *fast* samarbejde og koordination.
- Begge eksperter slog til lyd for større harmonisering eller indbyrdes tilnærmelse af elementer i strafferetsplejereglerne (eller, som John Abbott sagde i denne forbindelse, i "arbejdsprocedurerne" og "den operative praksis"). Patrick Zanders gik desuden ind for større harmonisering på prioriterede områder af den materielle strafferet, mens John Abbott foretrak gensidig anerkendelse ( ledsaget af en harmonisering af procedurerne) som den rette vej frem og ikke var overbevist om, at der er behov for at indføre en "europæisk føderativ strafferet".
- Patrick Zanders foreslog at foretage en klarere sondring mellem de funktioner, der i øjeblikket varetages i Rådet, og indføre en dobbeltstruktur, hvor der sondres mellem procedurer for etablering af de normative rammer og en struktur for operativt samarbejde mellem medlemsstaterne og deres tjenester på grundlag af formelle bindende forpligtelser.
- På baggrund af et spørgsmål om perspektivet for et "europæisk FBI" erkendte begge eksperter, at der er visse svagheder, men gik imod en direkte overtagelse af den amerikanske model. Efter John Abbotts opfattelse ville et sådant perspektiv forudsætte en ensartet definition af kriminalitet og procedurer i EU og medføre en risiko for at miste forbindelsen til de lokale politistyrker. Han gik i stedet ind for en mere fuldstændig udnyttelse af potentialet i de eksisterende strukturer. For Patrick Zanders var den foretrukne model for videreudvikling, at man gør det muligt for et mere operativt Europol at koordinere efterforskningsindsatsen og spille en ledende rolle i fælles efterforskningshold i stedet for som nu blot at have en støttefunktion. Efter Patrick Zanders' opfattelse var en udvikling på lang sigt hen imod en form for "europæisk FBI" og en europæisk anklagemyndighed imidlertid den rigtige løsning. John Abbott mente, at der bør foretages en grundig analyse af konsekvenserne af at oprette en sådan anklagemyndighed.
- Begge eksperter advarede imod, at der gøres forsøg på i traktaten at fastsætte en udtømmende liste over forbrydelser, der kræver harmonisering eller samarbejde på EU-plan, idet erfaringerne viser, at den organiserede kriminalitet hurtigt bevæger sig fra et område til et andet, og at der hele tiden udvikles nye kriminelle aktiviteter. EU's indsats, og navnlig Europols aktiviteter, bør tage sigte på generel bekæmpelse af organiseret eller grov kriminalitet. Patrick Zanders mente, at det vil være at foretrække, at ministrene i Rådet definerer de typer af

kriminalitet, hvor indsatsen på EU-niveau bør prioriteres. Disse typer af grov kriminalitet kan efterfølgende harmoniseres.

- Begge eksperter understregede behovet for at etablere tættere forbindelser mellem Europol, Eurojust og taskforcen af politichefer samt at undgå overlapning og dobbeltarbejde.
- Patrick Zanders nævnte ligeledes behovet for at forbedre uddannelsen af politifolk; han foreslog i denne forbindelse, at der oprettes et egentligt politiakademi.
- Patrick Zanders bemærkede, at der, så vidt han kan se, ikke er noget i vejen for at lægge politisamarbejdet inden for Unionen ind under EU-samarbejdet.

## 2. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet (set fra de europæiske organers synspunkt)

- Indlæg ved Jürgen STORBECK, direktør for Europol, efterfulgt af en udveksling af synspunkter.

Jürgen Storbeck kom bl.a. ind på følgende punkter i sit oplæg, hvoraf nogle var foranlediget af spørgsmål fra gruppens medlemmer:

- Jürgen Storbeck bekræftede i sin oversigt over det nuværende kriminalitetsbillede og Europol's prioriteter i bekæmpelsen af kriminalitet Patrick Zanders' og John Abbotts oplysninger (se ovenfor). Jürgen Storbeck gjorde desuden opmærksom på, at selv mindre grove typer af kriminalitet som tyveri i stigende omfang er organiseret af internationale kriminelle grupper, og at det globale samarbejde mellem adskillige grupper bliver stadig tættere. Med hensyn til prioriterede områder for kriminalitetsbekæmpelse i Europa bekræftede Jürgen Storbeck de andre eksperters oplysninger og nævnte internetkriminalitet og pengefalsk af euroen som yderligere områder, Europol vil prioritere.
- Jürgen Storbeck bekræftede Patrick Zanders' og John Abbotts problemanalyse vedrørende hindringer for mere effektive Europol-aktioner og et mere intenst politisamarbejde, selv om han understregede de imponerende fremskridt, der er gjort siden Europol indledte sin virksomhed. Jürgen Storbeck nævnte i denne forbindelse Europol's telekommunikationssystem, dens analyser af kriminelle organisationer og indførelsen af en centraliseret informationsdatabase, der gør det muligt at søge oplysninger vedrørende enkeltsager.
- Ifølge Jürgen Storbeck er medlemsstaterne fortsat tilbøjelige til at lægge for stor vægt på national suverænitæt på dette område; de insisterer navnlig på, at der skal være enstemmighed i alle de strategiske og selv de detaljerede operative og tekniske spørgsmål, der tages op i Europol's Styrelsesråd. Resultatet er, at det europæiske politisamarbejde reagerer for langsomt over for nye kriminelle fænomener både med hensyn til tilpasning af dets lovgivningsmæssige grundlag og med hensyn til praktiske forhold som uddannelse. Jürgen Storbeck beklagede

også, at Europol skal arbejde på 11 sprog, og at der ikke er fastsat ét enkelt arbejdssprog.

- Han fandt den manglende gennemførelse, kontrol og evaluering af afgørelser truffet af Rådet yderst beklagelig. F.eks. er der i øjeblikket ingen mekanisme til kontrol af, om medlemsstaterne opfylder deres pligt til at meddele Europol oplysninger. Han understregede, at det er af afgørende betydning for Europolis effektivitet at få sådanne oplysninger og efterretninger stillet til rådighed.
- Jürgen Storbeck bemærkede, at de prioriteter, der på nationalt plan er fastsat for kriminalitetsbekæmpelsen ikke altid er indbyrdes forenelige. På europæisk plan udføres der i øjeblikket meget dobbeltarbejde mellem de forskellige parallelle og ikke altid kompatible systemer, initiativer, organer og databaser, der i den senere tid er blevet indført (Europol, Schengen, OLAF, Eurojust og diverse netværk). Han gik ind for strømlining af disse forskellige systemer og netværk.
- Den parlamentariske kontrol med Europol er efter Jürgen Storbecks opfattelse i øjeblikket uklar; han mente, at han er ansvarlig over for alt for mange nationale parlamenter. Det vil være i Europolis egen interesse at få indført en stærkere og mere effektiv demokratisk kontrol. Han nævnte, at tanken om at lade Europa-Parlamentet udføre kontrol kunne være en mulig løsning.
- Jürgen Storbeck bemærkede, at de nuværende procedurer for ændring af Europol-konventionen og dens forskellige gennemførelsesbestemmelser er for tunge; mange væsentlige tekster er endnu ikke trådt i kraft på grund af manglende ratifikation fra samtlige medlemsstater. Der er f.eks. igennem to år blevet gjort forsøg på at ændre Europol-konventionen for at lempe den snærende bestemmelse om enstemmighed. Jürgen Storbeck erkendte, at det nuværende system sikrer en god accept fra medlemsstaterne af de konventioner, som de har ratificeret, men han mente, at det ville være godt, hvis Europol-konventionen og dens gennemførelsesbestemmelser kunne blive et fællesskabsretligt instrument, således at der hurtigere kan foretages lovmæssige ændringer, når det er nødvendigt.
- Jürgen Storbeck forklarede, at Europol i øjeblikket ikke varetager nogen ledende funktion, men at den har indflydelse på nationale undersøgelser og deltager i disse; input fra Europol har for nylig gjort det lettere at foretage nogle vigtige anholdelser. I spørgsmålet om, hvorvidt Europol bør have en mere operativ rolle, sondrede Jürgen Storbeck mellem efterforskning, hvor han kunne forestille sig, at Europol skulle spille en større rolle (f.eks. tillade, at Europol afhører vidner) og udøvende beføjelser (som f.eks. konfiskation eller fængslingskendelser), der fortsat bør høre under de nationale myndigheder. Men en betydelig udvidelse af Europolis efterforskningsfunktioner vil derefter rejse spørgsmålet om, hvem der så kan kontrollere og samarbejde med Europol fra retlig side. Jürgen Storbeck kunne under drøftelserne acceptere det synspunkt, at de eksisterende samarbejdsværktøjer først bør konsolideres, men han forsvarede samtidig målet om øget centralisering inden for politisamarbejdet i Europa, dog forudsat at der er klare regler og ansvarsforhold. Han fastslog også, at jo større operative

beføjelser

Europol får, desto større behov vil der blive for at revidere protokollen om Europols immuniteter, idet han tilføjede, at Europol endnu aldrig har påberåbt sig sin immunitet.

- På nogle kriminalitetsområder, hvor der typisk er behov for en europæisk løsning, som f.eks. bekæmpelse af svig rettet mod Unionens finansielle interesser eller pengefalsk af euroen, vil der efter Jürgen Storbecks opfattelse være god ræson i at have EU-institutioner, som f.eks. en europæisk anklagemyndighed og/eller en europæisk politistyrke.

3. Indlæg ved Michael KENNEDY, formand for Eurojust

Indlæg ved Franz-Hermann BRÜNER, generaldirektør for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), efterfulgt af en udveksling af synspunkter.

Michael Kennedys henviste i sine indledende bemærkninger bl.a. til følgende punkter:

- Michael Kennedy forklarede baggrunden for Eurojust fra vedtagelsen af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors til dens formelle oprettelse i marts i år og den kommende flytning af dens hovedsæde til Haag. Han henviste i denne forbindelse til Eurojusts begrænsede ressourcer (i øjeblikket kun én udstationeret national ekspert i sekretariatet). Han forklarede også, at Eurojust i praksis fungerer som et kollegium af nationale dommere, anklagere og politichefer med tilsvarende funktioner. Han oplyste, at Eurojust indtil videre har været inddraget i ca. 300 sager, hvoraf halvdelen vedrørte terrorisme, hvidvaskning af penge og narkohandel.
- Michael Kennedy beskrev Eurojusts funktion som "olien" i systemet for det europæiske retlige samarbejde inden for straffesager (som fortsat hovedsagelig bygger på Europarådets konvention af 1959 om gensidig retshjælp i straffesager). Denne funktion, der består i at lette samarbejdet mellem de nationale myndigheder, omfatter ligeledes praktisk bistand som f.eks. udfærdigelse af retsanmodninger. Formålet med Eurojust er også at forbedre samarbejdet om efterforskning og straffesager, der varetages af nationale anklagemyndigheder. Michael Kennedy understregede navnlig Eurojusts beføjelse til at anmode en national myndighed om at indlede efterforskning i særlige sager; dette kan være et vægtigt redskab, eftersom en national myndighed, der afslår en sådan anmodning, skal redegøre for sine grunde hertil over for Eurojust; Eurojust kan offentliggøre sin vurdering af sådanne tilfælde i sine regelmæssige rapporter.
- Michael Kennedy understregede, at Eurojust takket være sin sammensætning kan overskride grænserne mellem common law-systemet og den kontinentale (romerretsprægede) ret (herunder navnlig forskelle i status inden for politi- og anklagemyndighederne).
- Michael Kennedy kritiserede de nuværende overlapninger mellem de forskellige organer (Europol, Eurojust og OLAF) og understregede behovet for øget koordination mellem disse.

- Michael Kennedy henviste til de praktiske vanskeligheder i forbindelse med de forskellige procedureregler, der findes i medlemsstaterne (forskellige overvågningsmekanismer, regler for indsamling af bevismateriale). Han opfordrede til, at EU udarbejder en lovtekst om indsamling af bevismateriale, der skal sikre, at det indsamlede bevismateriale, når tjenestemænd fra flere medlemsstater arbejder i et hold, skal være antagelig ved domstolene i samtlige berørte medlemsstater.

Franz-Hermann Brüners indledende indlæg omfattede bl.a. følgende emner:

- Franz-Hermann Brünner forklarede nærmere om baggrunden for OLAF's mission, navnlig det forhold, at EU har et omfangsrigt budget, der indebærer stor risiko for svig både på indtægtssiden og på udgiftssiden. Han nævnte, at de anslåede finansielle tab for EU beløber sig til op mod 2 mia. EUR årligt.
- Rådet besluttede i 1996, at Fællesskabet skulle have sin egen kompetence til at udføre administrative efterforskninger sammen med medlemsstaterne (denne kompetence blev først udøvet af UCLAF og fra 1999 af OLAF). Traktaten nævner Fællesskabets finansielle interesser som en fælles værdi. Imidlertid er beskyttelsen af EU's midler ifølge Franz-Hermann Brünner ikke altid en prioritet for de nationale myndigheder, og de sager, der efterforskes af OLAF, får ofte en forskellig behandling i de forskellige medlemsstater. Der er for få af OLAF's efterforskninger, der rent faktisk fører til egentlige retssager i medlemsstaterne, og det er til tider svært at få oplysninger om de konkrete resultater heraf. Inddrivelse af midler, der er tilegnet ved svig, tager ofte for lang tid.
- Franz-Hermann Brünner opfordrede til, at der udarbejdes en løsning på europæisk plan med hensyn til beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Som det er i dag, opererer OLAF og Eurojust inden for forskellige søjler, selv om de arbejder sammen; der vil efter hans opfattelse være behov for en fælles løsning i fremtiden. Franz-Hermann Brünner henviste til den europæiske anklagemyndighed, som Kommissionen havde foreslået, og som der havde været en høring om ugen før, og nævnte denne som én mulig løsning, der kan tilbyde et højt specialiseret værktøj.

Som svar på spørgsmål fra gruppens medlemmer fremsatte Michael Kennedy, Olivier de Baynast, næstformand for Eurojust (især om spørgsmål i forbindelse med hans ansvarsområde i Eurojust), og Franz-Hermann Brünner bl.a. følgende bemærkninger:

- Alle talerne gik ind for et tættere samarbejde mellem Europol, Eurojust og OLAF.
- Michael Kennedy sagde, at Eurojust ikke vil fungere efter hensigten, hvis medlemsstaterne ikke frivilligt henviser sager til den, da Eurojust ikke selv kan anmode herom. Han nævnte endvidere Eurojust's kommende rapport, der opregner over 20 forskellige hindringer for effektiv gensidig retshjælp.



- Olivier de Baynast nævnte, at det er et problem, at den europæiske straffelovgivning ikke er mere synlig for aktørerne inden for retsvæsenet. Han efterlyste en "overordnet tekst", der omfatter denne lovgivning, og en stærkere definition af Europa som fælles retsrum, med hensyn til hvilket alle retsembedsmænd i Europa skal føle sig forpligtet. Han gik også ind for at etablere et stærkt retsgrundlag, der sikrer, at Eurojust modtager den nødvendige information, og for at indskrive princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser i traktaten. For så vidt angår "problemet med juridiske instrumenter" kritiserede Olivier de Baynast, at medlemsstaterne i øjeblikket bruger mange kræfter på at forhandle om tekster, der derefter ikke bliver ratificeret eller gennemført.
- Franz-Hermann Brüner understregede nødvendigheden af at sikre ligelig behandling i alle medlemsstater med hensyn til retlig opfølgning af sager om svig mod EU's budget, især i lyset af udvidelsen. Han fandt, at medlemsstaternes traktatlige forpligtelser i denne forbindelse skal håndhæves nøjere.
- Franz-Hermann Brüner bekræftede, at han har færre problemer med informationsstrømmen fra medlemsstaterne end repræsentanterne for Europol og Eurojust ifølge deres indlæg; dette skyldes de retlige forpligtelser til udveksling af oplysninger, der eksisterer efter fællesskabsreglerne.
- Franz-Hermann Brüner pegede på vanskelighederne i forbindelse med de varierende definitioner af "svig" i medlemsstaterne, som f.eks. gør det problematisk at foretage rapportering om svig, som dækker hele Europa.
- Franz-Hermann Brüner bekræftede, at OLAF i sine efterforskninger handler fuldstændig uafhængigt af institutionerne. Michael Kennedy oplyste, at den grad af uafhængighed, som Eurojust's medlemmer har, er bestemt af de nationale retssystemer, de opererer under.
- For så vidt angår forslaget om en europæisk anklagemyndighed anbefalede Michael Kennedy en detaljeret analyse af, om der er behov for at foretage en sådan ændring; han fandt især, at forskellen mellem en europæisk anklagemyndigheds beføjelse til at lede efterforskninger og Eurojust's nuværende ret til at anmode om at indlede efterforskninger i praksis vil være minimal. Det første væsentlige mål må være at få Eurojust til at fungere. Hvis der imidlertid skal oprettes en europæisk anklagemyndighed, vil Eurojust's medlemmer mene, at den bør bygge på Eurojust.
- Både Michael Kennedy og Franz-Hermann Brüner bekræftede, at et retligt bindende charter om grundlæggende rettigheder ikke vil medføre ændringer eller problemer i deres praktiske arbejde.

---

**Liste over medlemmer af arbejdsgruppen,  
der deltog i mødet den 25. september 2002**

- **John BRUTON, formand, medlem af præsidiet**
  - **Pat CAREY**
  - **Josef CHABERT**
  - **Alberto COSTA**
  - **Ben FAYOT**
  - **Jacques FLOCH**
  - **David HEATHCOAT AMORY**
  - **Oskaras JUSYS**
  - **Jürgen MEYER**
  - **Marie NAGY**
  - **Androula VASSILIOU**
  - **Antonio VITORINO (Michel PETITE)**
-