

CONV 346/02

WG X 8

REFERAT

fra:	sekretariatet
til:	Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed
Vedr.:	Kortfattet referat af mødet den 8. oktober 2002

Det tredje møde i gruppen blev holdt den 8. oktober (formiddag og eftermiddag). Mødet drejede sig i overensstemmelse med dagsordenen om instrumenter og procedurer i forbindelse med retligt samarbejde i kriminalsager. Gruppen havde indbudt tre eksperter, Henri Labayle, professor ved universitetet i Bayonne, Christine van den Wyngaert, professor ved universitetet i Antwerpen, og Gilles de Kerchove, direktør i Generalsekretariatet for Rådet. Der var efter hvert indlæg en udveksling af synspunkter og under sidste del af mødet en generel drøftelse om emnet for mødet.

Henri Labayles indlæg¹

Professor Labayle indledte sin udredning med at understrege, at den politik, der tager sigte på indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, i forhold til EU's øvrige politikker er karakteriseret dels ved et ufravigeligt krav om effektivitet og pragmatisme (der er ikke plads til fejltagelser på sikkerheds- og indvandringsområdet), dels ved kravet om en meget høj grad af nærhed (det er nødvendigt at tage hensyn til de nationale traditioner og de særlige forhold, der gør sig gældende for de berørte aktører, dvs. dommere og politi.

¹ Den fulde ordlyd af indlægget er blevet uddelt til medlemmerne (WD 3).

For så vidt angår de nuværende instrumenter og procedurer i forbindelse med et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed nævnte han tre væsentlige mangler:

1. Den manglende sammenhæng i systemet, der navnlig skyldes fire forhold:
 - i. Søjlestrukturen (der giver anledning til praktiske problemer med hensyn til valg af et passende retsgrundlag for en retsakt, navnlig inden for kriminalsager, beskyttelse af finansielle interesser, bekæmpelse af ulovlig indvandring, miljøbeskyttelse og toldsamarbejde; den medfører endvidere unødigt segmentering af visse områder).
 - ii. Varierende retlige forpligtelser:
 - som følge af, at medlemsstaternes har tiltrådt diverse konventioner i varierende omfang, at rammeafgørelser ikke gennemføres ens i national ret, og at tre medlemsstater har "opt-in"- og "opt-out"-muligheder inden for Unionen;
 - problemet med konventioner, der træder i kraft, når 8 lande har ratificeret dem;
 - skævheder mellem EU's borgere alt efter, hvilken holdning den medlemsstat, hvori de bor indtager;
 - risiko for, at disse problemer stiger i takt med de fremtidige former for forstærket samarbejde og vanskelighederne i forbindelse med udvidelsen.
 - iii. Ingen sammenkædning på tværs af søjlerne.
 - iv. Institutionelle mangler:
 - Europa-Parlamentet betragtes ikke som forhandlingspartner, og det gør de nationale parlamenter heller ikke (selv om de er det i spørgsmål, der berører de borgerlige rettigheder, fastlæggelsen af kriminalpolitik, legalitetsprincippet);
 - Kommissionen har initiativ- og kontrolmæssige problemer i forbindelse med lovgivningens gennemførelse (nationale dommere og politifolk er ikke almindelige tjenestemænd);
 - Rådets og medlemsstaternes rolle er særdeles kompleks: beslutningsprocessen, der er delt mellem eksperter (retlige og indre anliggender) og politikere (diplomater), er ikke nogen garanti for enkelhed og effektivitet.
2. Manglen på en politisk vision: vanskeligheder som følge af, at visse formuleringer i traktaterne ikke er tilstrækkeligt præcise (i artikel 62 i TEF tales der om "foranstaltninger"; Fællesskabets optræden udadtil er meget kompleks; de retlige instrumenter, der er til rådighed inden for tredje søjle, indgår ikke i en overordnet plan, som er udtryk for en fælles vision; der mangler en klar og forståelig politisk strategi (de anvendte instrumenter udtrykker ikke klart de politiske valg og prioriteter); der er behov for at anvende en metode, der gør karakteren af

fællesskabsindsatsen mere tydelig, ved ligeledes at forbinde den med den åbne koordinationsmetode (navnlig på indvandringsområdet).

3. Manglende effektivitet, navnlig af følgende årsager:

- i. Karakteren af de anvendte instrumenter (konventioner, der ikke ratificeres af medlemsstaterne, rammeafgørelser uden direkte virkning, afgørelser, der i højere grad anvendes til at etablere strukturer og procedurer uden at påvirke rettens substans, den udviklede situation som følge af Schengen, overdreven brug af retsakter uden for den almindelige typeinddeling) giver sig udtryk i, at medlemsstaterne ikke er rede til at indgå retligt bindende forpligtelser.
- ii. Proceduremæssig blokering af vedtagelser: problemet med Kommissionens og medlemsstaternes fælles initiativret og især reglen om enstemmighed i Rådet inden for tredje søjle (bortset fra de gennemførelsesforanstaltninger, der er fastsat i artikel 34, stk. 2, litra c) og d)) og i første søjle (indtil 1. maj 2004, bortset fra visse aspekter af visumpolitikken); frygt for, at systemet bliver lammet i forbindelse med udvidelsen.
- iii. Blokering af vedtagne retsakters ikrafttrædelse: der går gennemsnitligt 8 år, inden konventioner træder i kraft: teknisk problem, fordi beskrivelsen af de fastsatte forpligtelser ikke er tilstrækkeligt præcis (f.eks. i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, der kræver, at medlemsstaterne accepterer en minimal gensidig anerkendelse af de øvrige medlemsstaters retsafgørelser, hvilket fortsat giver problemer); problemer i forbindelse med iværksættelse af gennemførelsesforanstaltninger (ingen medvirken af Kommissionen i forvaltningen af programmer under tredje søjle).
- iv. Kontrollen med retsakternes gennemførelse er svag, idet Kommissionen ikke har nogen tilsynsrolle.
- v. Den judicielle kontrol er utilstrækkelig, navnlig fordi den judicielle procedure kun kan benyttes af en ret i sidste instans, prøvelse af lovligheden er begrænset til en personkreds, og der ingen muligheder er for søgsmål til konstatering af traktatbrud.

Under henvisning til den situation, der er beskrevet ovenfor, foreslår professor Labayle, at der foretages nogle ændringer med hensyn til aktører, procedurer og kontrol:

- a) For så vidt angår ændringer med hensyn til aktørerne fremsættes der følgende forslag:
 - i. Det Europæiske Råd bør fremlægge en samlet vision for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, bl.a. ved at fastlægge fælles datasikkerheds- eller datatransmissionsstandarder.

- ii. Europa-Parlamentet bør spille sin rolle inden for rammerne af den fælles beslutnings-procedure, bør inddrages i eksterne spørgsmål vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og bør høres, når der er tale om ikke-bindende retsakter.
- iii. Kommissionen bør have rollen som traktaternes vogter.
- iv. Der kunne oprettes en stilling ved Kommissionen for en person med ansvar for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed til at varetage koordineringen af de utallige institutionelle spørgsmål, der er opstået siden Amsterdam-traktaten.

b) For så vidt angår ændringer med hensyn til procedurerne anføres det, at en løsning med én samlet traktat, der indeholder flere forskellige procedurer side om side, rejser spørgsmålet om instrumenternes enhed. Uden at der kan blive tale om en omlægning af procedurerne og instrumenterne, forekommer det dog absolut nødvendigt at rationalisere dem. Fællesskabssøjlen ser tiltrækkende ud, men dette behøver ikke nødvendigvis at medføre en "ortodoks tilpasning". Der peges i denne forbindelse på to specifikke problemer:

- i. Behovet for at klarlægge, hvor "fælles holdninger" skal placeres i hierarkiet af retsakter.
- ii. De eksterne aspekter af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og det forhold, at internationale aftaler samtidigt kan dække såvel første som tredje søjle, og at dette rejser spørgsmålet om forhandlingsmandatet og -proceduren.

Det foreslås yderligere, at "rammeafgørelser" og "afgørelser" inden for tredje søjle får direkte virkning, og at man i denne forbindelse anvender Domstolens retspraksis vedrørende påberåbelse af direktivers gyldighed i tilfælde af, at medlemsstaterne ikke opfylder deres forpligtelser.

- c) For så vidt angår ændringer med hensyn til kontrol er det nødvendigt at sondre mellem tre typer: den politiske, den administrative og den retlige kontrol.
- i. For så vidt angår den politiske kontrol foreslås det i højere grad at inddrage de nationale parlamenter af hensyn til gennemsigtigheden og legitimiteten.
 - ii. For så vidt angår den administrative kontrol foreslås det at indføre en institutionel koordinering for at undgå, at de forskellige enheder, der oprettes, udvikler sig på egen hånd og i forskellige retninger. Det foreslås at fastlægge en fælles evalueringspolitik med henblik på at ansvarliggøre medlemsstaterne og at anvende resultattavleteknikken.
 - iii. For så vidt angår den retlige kontrol foreslås det at anvende den almindelige ordning i første søjle.

Christine van den Wyngaerts indlæg

Christine van den Wyngaert behandlede udførligt fire punkter i sit indlæg: Hvordan klarlægges og struktureres gældende fællesskabsret på det strafferetlige område? Hvordan forenkles lovgivningsproceduren? Hvordan etableres der et "vertikalt" system til rettens gennemførelse? Bør der oprettes et strafferetligt "forundersøgelseskammer"?

Med hensyn til gældende fællesskabsret blevet det nævnt, at det nuværende system ikke er særligt tilfredsstillende, idet man ofte vedtager retsakter punktvis efter omstændighederne som f.eks. i kølvandet på attentatet den 11. september eller efter politiske impulser som følge af, at formandskabet for Rådet skifter hvert halve år.

Hun understregede i denne sammenhæng, at de forskellige eksisterende strukturer (OLAF, Europol, Eurojust, det europæiske retlige netværk, forbindelsesanklagerne), der har strafferetlig kompetence på europæisk plan, giver anledning til overlapninger og dobbeltarbejde. Disse strukturer har desuden hver sit databasesystem.

Hun anbefalede en kodifikation af de strafbare handlinger, der falder inde under EF- og EU-traktaten: for at gøre dette bør der fastlægges en definition af såvel de pågældende handlinger som de strafferetlige begreber (forsøg på forbrydelse, meddelagtighed, straf, ekstraterritorial jurisdiktion osv.). Fællesskabet har allerede kompetence til at lovgive i forbindelse med visse strafbare handlinger (f.eks. strafbare handlinger, der skader Fællesskabets finansielle interesser (artikel 280 i TEF)), strafbare handlinger i form af miljøkriminalitet eller pengefalsk rettet mod euroen. Andre strafbare handlinger henhører under EU-traktaten og er omfattet af artikel 31 i TEU. Ligeledes kan nævnes de såkaldte "mandate crimes" (hvor Europol og Eurojust har kompetence) og de strafbare handlinger, der er omfattet af gensidig anerkendelse (f.eks. de 32 lovovertrædelser, der er opregnet i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre).

Med hensyn til forenklingen af lovgivningsproceduren fremførte Christine van den Wyngaert visse kritikpunkter vedrørende de instrumenter, der er omhandlet i artikel 34 i TEU, og vanskelighederne i forbindelse med deres gennemførelse (ikke-ratificerede konventioner, rammeafgårelser og afgørelser uden direkte virkning). Hun anbefalede, at tredje søjle i fremtidig lovgivning overføres til Fællesskabet, idet hun understregede, at det vil medføre større demokratisk legitimitet (fælles beslutningsprocedure, EF-Domstolens kontrol). Hun foreslog endvidere, at der fremover anvendes forordninger og direktiver, således at man på lang sigt får harmoniseret definitionerne af strafbare

handlinger og straf eller på visse områder ligefrem vedtager en europæisk straffelov.

Med hensyn til etablering af et "vertikalt" system til rettens gennemførelse blev det foreslået at oprette en europæisk offentlig anklagemyndighed. Det vil have følgende fordele: direkte anvendelse af strafferetten (der er ikke behov for retsanmodninger), ensartede bestemmelser inden for det europæiske område for så vidt angår bevismidler (regler om bevismidlers lovlighed og udelukkelse af bevismateriale, der er tilvejebragt på ulovlig vis), gennemsigtighed og synlighed og eventuelt udvikling af en fælles strafferetspolitik. Christine van den Wyngaert er imidlertid klar over, at der er vanskeligheder og udfordringer forbundet med at oprette en europæisk anklagemyndighed, navnlig på følgende punkter: hvilken type politisk kontrol skal den være underlagt? Og hvilken type retlig kontrol?

Hun foreslog, at den europæiske anklager i fremtiden kan komme fra Eurojust. Den pågældende kunne være formand for Eurojust. Hun er imidlertid klar over, at tiden indtil videre ikke synes at være moden til at oprette en europæisk anklagemyndighed, men hun mener, at en sådan idé ikke bør udelukkes.

Endelig fremførte hun idéen om at oprette et "forundersøgelseskammer" ("pretrial chamber") på europæisk plan, der navnlig bør have til opgave at føre judiciel kontrol med forundersøgelser på nationalt plan og undgå enhver form for "forum-shopping" fra politiets eller anklagemyndighedens side.

Efter de to universitetsprofessorers indlæg var der en udveksling af synspunkter, navnlig om følgende spørgsmål: Hvilken rolle skal de nationale parlamenter have, og hvilken koordinering skal der være mellem disse og Europa-Parlamentet? Bør Kommissionen fremover have eksklusiv initiativret inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed? Hvis medlemsstaterne bevarer lovgivningsinitiativet, bør man så ændre det nuværende system og kræve, at der skal være tale om et fælles initiativ fra flere medlemsstats side? Fordele og ulemper ved at oprette en europæisk anklagemyndighed?

Nogle medlemmer gik under denne udveksling af synspunkter ind for, at Kommissionen får eksklusiv initiativret, andre for at lade medlemsstaterne bevare initiativet (eventuelt flere medlemsstater sammen). Der blev også rejst andre spørgsmål: vanskelighederne i forbindelse med gennemførelsen af retsakter, der er vedtaget inden for rammerne af tredje søjle (f.eks. den europæiske arrestordre), behovet for at harmonisere bestemmelserne i strafferetsplejen (problem med fri bevægelighed for bevismidler), inden de strafferetlige bestemmelser harmoniseres, den nærmere udformning af den judicielle kontrol og behovet for at indføre sanktioner over for de medlemsstater, der ikke overholder deres forpligtelser.

Gilles de Kerchoves indlæg

Indledende bemærkninger

Gilles de Kerchove - der udtalte sig på egne vegne - gennemgik først de væsentligste etaper i forbindelse med indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed siden Det Europæiske Råd i Dublin, hvor det irske formandskab for første gang satte spørgsmålet om kriminalitet på dagsordenen på baggrund af drabet på en kvindelig journalist i Irland.

Der er siden Maastricht-traktaten (november 1993) og Amsterdam-traktaten sket betydelige fremskridt såvel kvantitativt som kvalitativt.

For så vidt angår arbejdsområderne i tredje søjle mindede han om, at det centrale udgangspunkt for Maastricht-traktaten var at ophæve kontrollen ved de indre grænser (f.eks. udleveringskonventioner, beskyttelse af de finansielle interesser, korruption, gensidig retshjælp i straffesager, det europæiske retlige netværk). Derefter fulgte Amsterdam-traktaten, der kom med en ny strategi for, hvordan EU bør handle på det strafferetlige område med det mål at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Der var tale om et idémæssigt spring. "Område" er et forfatningsretligt begreb, idet det fremkalder retsvirkninger (område er i forhold til territorium, hvad nationalitet er i forhold til statsborgerskab). Der skal være ligevægt mellem frihed og sikkerhed. Det Europæiske Råds møde i Tammerfors pålagde ministrene i Rådet (retlige og indre anliggender) at arbejde med fire indsatsområder: gensidig anerkendelse af retsafgørelser, harmonisering af strafferetten, integreret samarbejde (oprettelse af kontorer) og udvikling af de internationale forbindelser. Der har siden den 11. september 2001 været en rivende udvikling inden for disse fire områder under belgisk, spansk og dansk formandskab. På området for gensidig anerkendelse er der således opnået enighed om den europæiske arrestordre; på harmoniseringsområdet har Rådet defineret begrebet terrorisme; med hensyn til det integrerede samarbejde har man oprettet Eurojust, og for så vidt angår de internationale forbindelser har Rådet bemyndiget formandskabet til at føre forhandlinger om en aftale mellem EU og USA om gensidig retshjælp i straffesager og udlevering.

De nuværende vanskeligheder i forbindelse med tredje søjles funktionsmåde

Han nævnte i denne forbindelse **fire typer af vanskeligheder**: problemer med henholdsvis praktisk gennemførelse, effektivitet, kompleksitet og ansvar ("accountability").

For så vidt angår praktisk gennemførelse er der trods mere end en halv snes konventioner, fælles aktioner og rammeafgørelser, hvor Rådet har indført nye begreber (f.eks. gensidig anerkendelse,

oprettelse af fælles efterforskningshold), en betydelig forsinkelse fra medlemsstaternes side med hensyn til at iværksætte de vedtagne foranstaltninger, selv om de er vedtaget med enstemmighed (ud af 14 vedtagne konventioner er kun 2 blevet ratificeret af medlemsstaterne; for så vidt angår fælles aktioner og rammeafgørelser er der problemer med manglende omskrivning til national ret eller ufuldstændig eller langsom omskrivning). Der er ikke blot et problem med den praktiske gennemførelse i forbindelse med instrumenterne, men også med hensyn til iværksættelsen af samarbejdsmekanismer (f.eks. kontorer), som tilfældet er med Europol, der ikke modtager tilstrækkelige oplysninger fra medlemsstaterne.

I denne sammenhæng gøres der desuden opmærksom på, at der ikke er mulighed for søgsmål til konstatering af traktatbrud, og at rammeafgørelser og afgørelser ikke har direkte virkning.

For så vidt angår effektivitet bevirker reglen om enstemmighed, at forhandlingerne foregår i et betydeligt lavere tempo. Når reglen om kvalificeret flertal anvendes, er der mere fart på forhandlingerne mellem delegationerne i Rådet; reglen om enstemmighed svækker også indholdet af instrumenterne ("skin"-harmoniseringer eller harmoniseringer "med uændrede retsregler").

For så vidt angår kompleksitet skal det nævnes, at når man opererer med to søjler, opstår der spørgsmål om grænsetilfælde, navnlig når det drejer sig om at vælge et passende retsgrundlag (f.eks. miljøbeskyttelse ved hjælp af strafferetten, bekæmpelse af ulovlig indvandring, beskyttelse af euroen, beskyttelse af de finansielle interesser)¹.

For så vidt angår ansvar ("accountability") er inddragelse af Europa-Parlamentet og en vis judiciel kontrol ganske vist fastsat i Amsterdam-traktaten, men resultatet er ikke tilfredsstillende. Europa-Parlamentet skal ganske vist afgive udtalelse om konventioner, rammeafgørelser og afgørelser, men det udtaler sig på et tidspunkt, hvor Rådet allerede med enstemmighed er nået til enighed om et udkast. Medlemsstaterne vil derfor ikke løbe den risiko at genoptage drøftelserne. Europa-Parlamentet bliver desuden hverken hørt om arbejdsprogrammer, hvoraf nogle er af stor betydning (f.eks. handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet eller til bekæmpelse af terrorisme), eller om fælles holdninger (der kan få betydelig indflydelse på, hvordan internationale forhandlinger bør føres) eller om internationale aftaler i henhold til artikel 38 i TEU (der kan have stor indvirkning på, hvordan den gensidige retshjælp i straffesager foregår på internationalt plan). Med hensyn til Domstolens kontrol er systemet med præjudiciel forelæggelse med variabel geometri mere end

¹ En af årsagerne til, at Rådet ikke har kunnet nå til enighed om at oprette en uddannelsesinstitution for dommere, er, at det ville være vanskeligt at få en institution op at stå, der tager sig af såvel civilretsdommere som strafferetsdommere og således opererer med to særskilte instrumenter; der har også været lignende vanskeligheder i forbindelse med internationale aftaler, der dækker såvel fællesskabsområdet som tredje søjle.

tvivlsomt, når det drejer sig om beskyttelse af de individuelle frihedsrettigheder, og den manglende mulighed for søgsmål til konstatering af traktatbrud bør fremhæves. Det bør i denne sammenhæng overvejes at styrke Europol's kontrol, efterhånden som denne organisations operative beføjelser udvikles.

Reformperspektiver

Det centrale forslag går ud på, at der fremover bør sondres bedre mellem lovgivningsfunktionen og styringsfunktionen. Den første bør tilnærmes til fællesskabsmetoden, mens den anden fortsat bør have en udpræget mellemstatslig karakter.

Styringsfunktionen omfatter to aspekter: dels Rådets (og eventuelt Det Europæiske Råds) fastlæggelse af de overordnede strategiske retningslinjer og prioriteterne for en europæisk kriminalpolitik, dels koordinationen af politiets, domstolenes og anklagemyndighedernes operative indsats i Europa. For så vidt angår lovgivningsfunktionen forholder det sig sådan, at hvis en kriminalitetstype er fastlagt enstemmigt af Rådet (eller af Det Europæiske Råd) og skal omfattes af en europæisk lovgivning, kommer lovgivningsprocessen til at forløbe efter fællesskabsmetoden, dvs. kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet, uden at Kommissionen dog nødvendigvis har eksklusiv initiativret. Dette er i praksis ikke noget stort problem, for Kommissionen får i realiteten eneret med tiden (og har det endda allerede på nuværende tidspunkt) af den enkle grund, at medlemsstaterne ikke har de samme ressourcer som Kommissionen (dvs. til at sætte 2 eller 3 tjenstemænd til i et år at gennemgå alle lovgivningerne i medlemsstaterne og indhente det civile samfunds reaktioner på sit forslag). Hvis man imidlertid bevarer medlemsstaternes initiativret - sådan som Gilles de Kerchove foreslår - bør der samtidig dels stilles krav om, at den indgår i de kriminalpolitiske prioriteter, der vedtages af Rådet med enstemmighed, dels fastsættes en tærskel på en tredjedel af medlemsstaterne, for at initiativet kan behandles. Det kan eventuelt overvejes at fastsætte en beslutningsprocedure med kvalificeret flertal, når initiativet kommer fra Kommissionen.

Lovgivningsfunktion

For så vidt angår spørgsmålet om fastlæggelse af beføjelserne mellem EU og medlemsstaterne på det strafferetlige område, navnlig for bedre at overholde nærhedsprincippet, er Gilles de Kerchove imod, at der udarbejdes en liste over strafbare handlinger, som fastfryses i traktaten. Det er efter hans opfattelse kompliceret at fastsætte en sådan liste, og det vil medføre en ekstrem stivhed. Det vil desuden være en simplificering at begrænse EU's aktion til blot at omfatte spørgsmål med grænseoverskridende aspekter ("cross border test").

Man bør i forbindelse med en harmonisering af strafferetten forfølge 5 mål:

- i. "signal"-funktionen (i forhold til den europæiske borger og udadtil): uanset om en adfærd har grænseoverskridende karakter eller ej, kan EU ønske at gøre en (intern) adfærd, der er i modstrid med EU's grundlæggende værdier (f.eks. racisme, børnepornografi), strafbar;
- ii. undgå, at der opstår "fristeder", dvs. undgå, at kriminaliteten koncentrerer sig på områder, hvor der er mildere straffe for visse typer af kriminalitet;
- iii. give borgerne en fælles retsfølelse;
- iv. borgernes ret til at færdes frit og tage ophold, der kan påvirkes alvorligt af forskellige former for organiseret kriminalitet;
- v. nødvendigt med et mindstemål af harmonisering for at gennemføre gensidig anerkendelse og integreret samarbejde (som fastsat af Det Europæiske Råd på mødet i Tammerfors); gensidig anerkendelse forudsætter gensidig tillid medlemsstaterne imellem til kvaliteten af den materielle ret og procesretten i de øvrige medlemsstater (man accepterer at fuldbyrde retsafgørelser uden nogen form for kontrol). For at fremme denne gensidige tillid bør der foretages en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser (navnlig inden for strafferetsplejen) (jf. i denne forbindelse Kommissionens grønbog om behovet for at harmonisere de proceduremæssige minimumsgarantier i EU)¹. Dette er også væsentligt for det integrerede samarbejde, hvis man ønsker, at Europol eller Eurojust skal fungere på harmoniseret måde ved at bygge på harmoniserede regler for, hvad der er strafbart.

Styringsfunktion

Først og fremmest er det hensigtsmæssigt, at Rådet (eventuelt Det Europæiske Råd) med enstemighed fastlægger de strategiske prioriteter for EU's kriminalpolitik navnlig på grundlag af bidrag fra Europol og Eurojust og i samråd med Europa-Parlamentet. Den operative indsats, navnlig koordineringen af politioperationer på EU-plan, er helt sikkert et af de områder, hvor EU kan opnå bedre resultater. På topmødet i Tammerfors forsøgte man at forbedre dette aspekt ved at opfordre til, at der blev nedsat en operativ taskforce af politichefer, men indtil videre er resultaterne stadig ikke tilfredsstillende. Ifølge Amsterdam-traktaten (artikel 30, stk. 2, i TEU) skal Europol tildeles flere operative beføjelser (deltagelse i fælles efterforskningshold eller ret til at anmode medlemsstaternes politimyndigheder om at gennemføre efterforskning), men Rådet har endnu ikke vedtaget de afledte

¹ Gilles de Kerchove nævnte i denne forbindelse eksemplet med Schweiz, der er i færd med at harmonisere de enkelte kantoners strafferetsplejelov for at nå frem til føderal retsplejelov.

retsakter, der er nødvendige herfor.

Specifikke svar på de fire typer problemer, der er beskrevet ovenfor

For så vidt angår "den praktiske gennemførelse" foreslår Gilles de Kerchove, at der gives ret til at anlægge traktatbrudssøgsmål på grundlag af artikel 226 i TEF. Med hensyn til instrumenterne vil konventionerne kunne afskaffes; rammeafgørelser og afgørelser bør have direkte virkning, og for tydelighedens skyld er det bedre, at de juridiske instrumenter samles og erstattes af forordninger og direktiver. Det afhænger af emnet, hvilket instrument der bør vælges: normalt vil forordninger kunne anvendes til procesretlig harmonisering (f.eks. den europæiske arrestordre), hvorimod harmonisering af material strafferet vil kunne ske ved hjælp af et direktiv (der giver medlemsstaterne større skønsmargen ved omskrivningen). De fælles holdninger vil kunne bevares, fordi de er nyttige, men de vil kunne vedtages med kvalificeret flertal. Endelig bør man præcisere de retlige virkninger, den bindende virkning af de internationale aftaler, der er omhandlet i artikel 38 i TEU, samt deres virkninger for bilaterale aftaler.

For så vidt angår effektiviteten bør man opgive reglen om enstemmighed til fordel for kvalificeret flertal (eller i det mindste indføre en ordning med næsten enstemmighed: dvs. enstemmighed minus 1). Forstærket samarbejde bør være tilladt (f.eks. kunne otte medlemsstater afskaffe dobbelt strafbarhed i deres indbyrdes forhold og indføre et ægte integreret område). Endvidere bør Kommissionen kunne gennemføre Rådets retsakter, når disse kræver gennemførelse på EU-plan (i øjeblikket henvises der i artikel 41, stk. 1, i TEU ikke til artikel 202 i TEF, og Rådet er nødt til i hvert enkelt tilfælde at finde ud af, om det skal give Kommissionen gennemførelsesbeføjelse eller ej).

For så vidt angår kompleksiteten skal det drøftes, om man skal sammenlægge traktaterne og afskaffe den nuværende søjlestruktur.

For så vidt angår ansvar ("accountability") henvises der til det, der allerede er anført om Europa-Parlamentets rolle. Med hensyn til spørgsmålet om kontrol, og efterhånden som man udvider Euro-pols operative beføjelser, vil man med fordel kunne lade sig inspirere af det belgiske system med et specialudvalg, der fører kontrol med politiet, og som står til ansvar over for Parlamentet. Judiciel kontrol er allerede nævnt tidligere. Med hensyn til kontrol med Eurojust bør det undersøges, om der inden for EF-Domstolen kan oprettes et strafferetligt forundersøgelseskammer, som Eurojust bør indbringe sager for at sikre, at der ikke foregår "forum shopping".

Andre konkrete forslag

- man bør indføre princippet om gensidig anerkendelse af civil- og strafferetlige retsafgørelser (i lighed med den "full faith and credit clause", der findes i USA's forfatning). Denne bestemmelse ville gøre det lettere for Domstolen at fortolke de retsakter, der vedtages inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed;
- de traktatartikler, der vedrører strafferet, bør affattes således, at denne ret ikke kun er afstraffende, men i højere grad er forebyggende (ved at der også fastsættes bestemmelser om rehabilitering af kriminelle);
- samarbejde med efterretningstjenesterne bør medtages;
- de nuværende aktørers beføjelser bør udbygges. Bør Europol tilpasses til fællesskabsmodellen? Hvilke operative beføjelser bør Europol have ud over dem, der er fastsat i Amsterdamtraktaten? For så vidt angår Eurojust kunne man gå gradvis frem og tildele enheden en rolle som europæisk anklagemyndighed med hensyn til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser (enten udført af et kollegium af de 15 medlemmer, eller ved at udpege et 16. medlem, der skulle være europæisk anklagemyndighed for beskyttelsen af de finansielle interesser). OLAF burde (efter ophævelsen af søjlerne) lægges sammen med Europol, hvorefter der kun ville være en intern tjeneste for korruptionsbekæmpelse for alle fem institutioner tilbage. For så vidt angår EF-Domstolen foreslås det, at der oprettes et strafferetligt forundersøgelses-kammer (hvilket er vigtigt for en tilfredsstillende gennemførelse af efterforskning på europæisk plan).

*

* *

Efter Gilles de Kerchoves indlæg stillede medlemmer spørgsmål til ham, og derefter var der en generel udveksling af synspunkter.

Under denne drøftelse var nogle medlemmer åbne over for idéen om at tilnærme tredje søjle til fællesskabsmodellen.

Spørgsmålet om harmonisering af strafferetten og af listen over strafbare handlinger blev ligeledes drøftet: nogle medlemmer mente, at denne liste vil kunne udarbejdes på grundlag af to kriterier: der skulle være et grænseoverskridende element, og der skulle være en interesse (ekstragevinst) i at handle på europæisk plan; listen kunne bygge på den nuværende artikel 29 i TEU, og Rådet kunne vedtage den med kvalificeret flertal; alle de andre strafbare handlinger, der skulle tilføjes til listen på grundlag af disse to kriterier, skulle beslattes med enstemmighed (nogle foreslog, at kvalificeret flertal skulle være reglen). Andre var skeptiske over for udarbejdelsen af denne liste.

Nogle medlemmer mente, at Kommissionens eksklusive initiativret skulle indføres for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, mens andre mente, at medlemsstaternes initiativret skulle bevares, eventuelt ved at det blev fastsat, at der skulle være tale om et fælles initiativ fra flere medlemsstats side.

Det blev fremført, at hvis Rådet gik over til beslutninger med kvalificeret flertal, bør Europa-Parlamentet være medlovgiver. Spørgsmålet om de nationale parlamenters deltagelse blev ligeledes nævnt i den forbindelse.

Flere medlemmer fremhævede den manglende effektivitet af procedurerne inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det blev konstateret, at medlemsstaterne kun i meget begrænset omfang overholder deres forpligtelser, og at der var uacceptabelt store forsinkelser i ratificeringen (konventioner) og omskrivningen af de vedtagne retsakter. Nogle medlemmer understregede, at reglen om enstemmighed var et alvorligt problem, fordi den blokerede beslutningerne, og andre ønskede at indkredse de områder, hvor reglen stadig kunne være berettiget.

Med hensyn til Europol blev det foreslået, at enheden blev en institution efter fællesskabsmodellen, og at den fik et lokalkontor i hver medlemsstat, så den kunne blive mere effektiv.

Nogle medlemmer nævnte idéen om at oprette en europæisk anklagemyndighed. Et medlem ønskede, at den nye traktat skulle indeholde et retsgrundlag herfor. Det blev foreslået, at denne europæiske anklagemyndighed skulle komme fra Eurojust.

**Liste over de medlemmer i arbejdsgruppen, der deltog i
mødet den 8. oktober 2002**

John BRUTON, formand, medlem af præsidiet

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio