

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

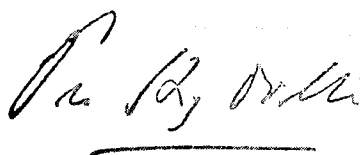
Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

12. december 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001 formandskabets rapport vedrørende evaluering af gennemførelsen af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere.

Engelsk version af rapporten er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 11. december 2001.







**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 6. december 2001 (11.12)
(OR. fr)**

14926/01

LIMITE

JAI 166

NOTE

fra: formandskabet
til: Rådet (almindelige anliggender)/Det Europæiske Råd
Vedr.: Evaluering af gennemførelsen af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors

I. INDLEDNING:

Rapporten om gennemførelsen af Tammerfors-handlingsplanen kommer på et strategisk rigtigt tidspunkt til at foretage en første evaluering af de opnåede resultater og af de vanskeligheder, man er stødt på.

Godt to år efter Tammerfors og ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten, der fastslår, at EU har som mål at være et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, er det hermed muligt at foretage en objektiv evaluering, en analyse af problemerne samt en eventuel omlægning eller fastlæggelse af nye prioriterede områder.

Drøftelsen skal, som det også siges i konklusionerne fra Tammerfors, give lejlighed til at tage "en indgående drøftelse og vurdere de fremskridt, der er gjort".

En første gennemlæsning af Kommissionens resultattavle viser et righoldigt materiale om virkeliggørelsen af de forskellige områder inden for politisamarbejde samt det civilretlige og det strafferetlige samarbejde og i ringere grad inden for asyl og indvandring.

De seneste tragiske begivenheder har vist, at en handlingsplan ikke kan forblive uændret alt for længe, men undergår ændringer, der dikteres af begivenhederne. Handlingsprogrammet til bekæmpelse af terrorisme har fået Rådet og Det Europæiske Råd til at vedtage et detaljeret handlingsprogram med prioriteter for den europæiske arrestordre og rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme. Rådet (RIA) gav på samlingen den 6. og 7. december 2001 sin foreløbige tilslutning til udkastet til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme med forbehold af et parlamentarisk undersøgelsesforbehold fra den svenske, danske og irske delegation og en fornyet høring af Europa-Parlamentet; formandskabet konstaterede på samme samling, at 14 delegationer tilsluttede sig udkastet til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Indsatsen vedrører også i overensstemmelse med punkt 61 i konklusionerne fra Tammerfors indsatsen udadtil på området retlige og indre anliggender. Der er især gjort fremskridt med hensyn til den transatlantiske dialog og forbindelserne med Rusland og Ukraine samt for så vidt angår de handlingsplaner, der udarbejdes af Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Indvandring. Kontakterne med kandidatlandene har været regelmæssige på alle niveauer.

Rådets indsats har på nogle områder i første omgang bestået i ved hjælp af handlingsplaner at fastlægge prioriteter til opfølgning af konklusionerne fra Tammerfors. Dette har været tilfældet på narkotikaområdet (fastlæggelse af en narkotikastrategi) eller i forbindelse med indførelsen af et program med foranstaltninger med henblik på at iværksætte programmet vedrørende gensidig anerkendelse af afgørelser på det civilretlige område og i straffesager. Det er endvidere tilfældet med den rapport, der skal fortsætte eller iværksætte en undersøgelse af behovet for indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes civilret.

Kommissionens resultattavle gør på en fuldstændig men kontrastrig måde status over resultaterne på området retlige og indre anliggender efter Det Europæiske Råd i Tammerfors. Formandskabet tilslutter sig denne nuancerede evaluering og har således besluttet at koncentrere sin rapport om de problemer, man er stødt på, og om, hvordan de kan imødegås.

Det er klart, at formandskabet påtager sig det fulde ansvar herfor. Formandskabet er klar over, at visse af vurderingerne og visse af de fremsatte forslag ikke kan vinde tilslutning fra alle medlemsstaterne. Dette dokument skal dog også ses som et oplæg til en evalueringsdebat om gennemførelsen af Tammerfors-konklusionerne.

Formandskabet forelægger således det Europæiske Råd følgende problemer til overvejelse, som blev drøftet første gang på samlingen i Rådet (RIA) den 16. november.

- En forbedring af kontrollen med indvandringsstrømmene kræver bl.a. en bedre kontrol ved **Den Europæiske Unions ydre grænser, både de nuværende og kommende og et øget konsulært samarbejde** på visumområdet mellem de lande, der deltager i Schengen-samarbejdet. Rådet/Det Europæiske Råd opfordres til at drøfte, hvordan man bedst på kort, mellemlang og lang sigt kan opnå konkrete resultater på disse områder (jf. bl.a. forslagene i punkt II, 5. bullet, i dette dokument).
- Flere medlemsstater har for nylig vedtaget eller er i færd med at vedtage love på asyl- og indvandringsområdet. Det er nødvendigt at vedtage national lovgivning, men dette kan i visse tilfælde vanskeliggøre drøftelsen af de forslag til EF-retsakter, som Rådet får forelagt af Kommissionen. Rådet/Det Europæiske Råd bedes overveje, **hvilke metoder der kan tages i anvendelse med henblik på at sikre større overensstemmelse mellem medlemsstaternes lovgivning på asyl- og indvandringsområdet** (jf. specielt i denne forbindelse forslagene i punkt II, 2., 3. og 4. bullet, i dette dokument).
- En række instrumenter (f.eks. SIS, fælles efterforskningshold), en række institutioner (Euro-pol, Eurojust) eller fora (bl.a. taskforcen af politichefer, det europæiske retlige netværk) er i Den Europæiske Union blevet vedtaget eller oprettet eller er ved at blive det med henblik på at **forbedre politisamarbejdet** og det retlige samarbejde i kriminalsager. Rådet/Det Europæiske Råd opfordres til at evaluere, hvor effektive disse tiltag er, og til at foreslå enhver foranstaltning, der kunne øge de praktiske fordele, de tilfører politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager mellem medlemsstaterne (jf. i den forbindelse punkt V i dette dokument).
- Kommissionens resultattavle viser, hvor meget arbejde EU stadig mangler at gøre, før EU kan blive et ægte område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Under hensyn til de stramme frister, Rådet er pålagt gennem traktaterne og af Det Europæiske Råd, samt de disponible ressourcer både på nationalt plan og i EU er det vigtigt, at Rådet kan **forbedre sine arbejdsprocedurer og -metoder**. Rådet/Det Europæiske Råd opfordres til at fortsætte de overvejelser, der blev indledt på justits- og indenrigsministrenes uformelle møde den 18.-19. februar 2001 i Stockholm og vedtage foranstaltninger for tilrettelæggelse og metode, der kan gøre arbejdet mere effektivt, uafhængigt af den igangværende revision af arbejdsgrupperne i Coreper.

II. INDVANDRING, ASYL, KONTROL VED DE YDRE GRÆNSER

Til trods for den politiske vilje til at gøre fremskridt på disse områder, som blev bekræftet på ny i forbindelse med den europæiske konference om migration den 16.-17. oktober 2001, skrider de igangværende forhandlinger i Rådet ikke så hastigt frem, som man kunne ønske, dels på grund af de tekniske vanskeligheder, der er forbundet med de spørgsmål, der behandles (f.eks. asylprocedurer), dels på grund af reel uenighed om rækkevidden af de instrumenter, der skal vedtages (f.eks. vedrørende familiesammenføring), dels på grund af medlemsstaternes modvilje mod at overskride grænserne for deres nationale lovgivning. Det er vigtigt at finde frem til, hvordan man kan overvinde disse hindringer for udviklingen af fælles politikker, og ingen afviser, at dette er nødvendigt, inden for tidsfrister, der er forenelige med den europæiske konstruktions troværdighed på disse områder. Der kan i denne forbindelse opstilles følgende strategier og principper:

- **de af Amsterdam-traktaten, Wien-handlingsplanen og Tammerfors-konklusionerne fastlagte rammer bør**, således som de er sammenfattet i Kommissionens resultattavle, være **rettesnoren for den indsats, der ydes af Den Europæiske Union, dens institutioner og dens medlemsstater i de kommende år**;
- det er af afgørende betydning, at Det Europæiske Råd i Læken tilfører processen en vedvarende dynamik; der bør gives yderligere impuls til bestemte sager for at bringe dem ud af dødvandet og snarest gøre det muligt at vedtage dem formelt; dette gælder således især forslaget til direktiv om familiesammenføring, de tre forslag om henholdsvis asylprocedurer og modtagelsesforhold for asylansøgere samt " fællesskabsovertagelse" af Dublin-konventionen og direktivforslaget om status som fastboende udlænding;
- på baggrund af det betydelige ansvar, medlemsstaterne fortsat har i gennemførelsen af indvandrings- og asylpolitikken, kunne konvergensprocessen lattes ved gennemførelsen af **politikken for åben koordinering** som foreslået af Kommissionen: fastsættelsen af retningslinjer kunne være en anledning til at præcisere de fælles mandater, som medlemsstaterne bliver enige om på indvandrings- og asylområdet; en sådan smidig konvergensmetode vil kunne sikre, at de beføjelser, medlemsstaterne finder, at de fortsat selv bør have, respekteres i det mindste i en overgangsperiode, samtidig med at der gøres fremskridt hen imod de fælles mål; en sådan metode vil på ingen måde kunne erstatte det lovgivningsarbejde, der er absolut nødvendigt for gennemførelsen af traktatens mål. Denne metode kunne fungere sideløbende med og lette lovgivningsprocessen på grundlag af traktaten ved at muliggøre indbyrdes tilnærmelse af tiltag, der ikke direkte er omfattet af traktaten samt indkredsning af de sektorer, hvor fællesskabslovgivning viser sig at være absolut påkrævet.

- det er nødvendigt at supplere ovennævnte rammer, navnlig med hensyn til bekæmpelse af ulovlig indvandring, samt med hensyn til kontrol ved de ydre grænser, visumpolitik eller tilbagesendelsespolitik; det forekommer således afgørende nødvendigt at gå videre med gennemførelsen af de igangværende initiativer på visumområdet, især ved at tilskynde til oprettelse af et første fælles visumudstedelseskantor. For at gøre samarbejdet på dette område mere operativt, vil det i øvrigt være en fordel, hvis der med jævne mellemrum afholdes operationer som f.eks. High Impact-operationen ved EU's fremtidige ydre grænser. Dette samarbejde kan på længere sigt føre til, at der etableres en europæisk enhed for kontrol af de ydre grænser, hvis resultater som helhed anses for at være meget positive. Nødvendigheden af en fælles og solidarisk strategi for kontrollen med Unionens nuværende og kommende ydre grænser fører til overvejelser om udarbejdelse af et europæisk koncept for forvaltning af de ydre grænser, som navnlig omfatter en styrkelse og standardisering af kontrollen med den fælles uddannelse, udveksling af sagkundskab og en samordning af kontrollen mellem de forskellige kompetente tjenester i medlemsstaterne med henblik på længere sigt at etablere en europæisk enhed for kontrol ved de ydre grænser. Der skal ligeledes nævnes de evalueringer, der foretages på grundlag af dem, der foretages af Gruppen vedrørende Schengen-evaluering, som gør det muligt at kontrollere, at Schengen-reglerne anvendes korrekt, og at optimere niveauet for beskyttelse af grænserne. Kataloget over henstillinger vedrørende den korrekte anvendelse af Schengen-reglerne og over bedste praksis er et instrument, tager sigte på at styrke og standardisere grænsekontrollen, hjælpe kandidatlandene og forebygge ulovlig indvandring og andre former for kriminalitet.

Med andre ord har overgangen til fællesskabssøjlen ikke været tilstrækkelig til på afgørende vis at tilføre arbejdet med asyl og indvandring ny fremdrift. Det er åbenbart, at det fortsatte krav om enstemmighed i alvorlig grad stiller sig i vejen for, at man kan komme videre. Indførelsen af kvalificeret flertal som forudsat i traktaterne vil gøre det muligt at sætte tempoet op.

III. CIVILRETLIGT SAMARBEJDE

Der er i overensstemmelse med punkt 39 i konklusionerne fra Tammerfors blevet gjort overvejelser om behovet for indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes civilret. En rapport herom er blevet vedtaget af Rådet. Arbejdet bør videreføres på dette grundlag. Det vil desuden være hensigtsmæssigt på ny at fastslå visse prioriteringer og sætte mere fart i visse dele af arbejdet. Der kan i denne forbindelse gives følgende anbefalinger:

- princippet om gensidig anerkendelse bør fortsat være hjørnestenen i det fremtidige europæiske civilretlige samarbejde. Programmet for gensidig anerkendelse, som Rådet har vedtaget, skal overholdes. Der bør navnlig lægges særlig vægt dels på afgørelser om ubestridte krav, så det bliver muligt at indføre et egentligt EF-tvangsfuldbyrdsdokument, og dels på visse retsafgørelser i familietvister, som f.eks. samværsret på tværs af grænserne.

- fastsættelse af **minimumsstandarder for procedurerne vedrørende forkyndelse** i medlemsstaterne, en logisk forudsætning for, at princippet om gensidig anerkendelse kan anvendes fuldt ud, bør ligeledes være en prioriteret etape i overholdelsen af medlemsstaternes grundlæggende retsprincipper.
- foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg som omhandlet i traktatens artikel 65, er ligeledes et vigtigt element i programmet for gensidig anerkendelse. Navnlig bør der snarest muligt sættes et arbejde i gang med hensyn til, **hvilken lov der skal anvendes på forpligtelser uden for kontraktforhold**.
- **forbedring af borgernes adgang til domstolene** er fortsat en prioriteret opgave på det civilretlige område. Det er vigtigt, at Kommissionen hurtigt kan forelægge Rådet et forslag om visse aspekter i forbindelse med **retshjælp** og et forslag om **alternative metoder til bilægelse af tvister**.

IV. STRAFFERETLIGT SAMARBEJDE

En række politiske, retlige og institutionelle vanskeligheder hæmmer gennemførelsen af et egentligt europæisk strafferetligt område:

- **Gensidig anerkendelse:** Rådet har i overensstemmelse med punkt 37 i konklusionerne fra Tammerfors inden for den fastsatte frist vedtaget et program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af programmet for gensidig anerkendelse. Arbejdet med de første instrumenter (f.eks. indefrysning af aktiver, europæisk arrestordre) er sat i gang, men medlemsstaterne indtager stærkt divergerende holdninger hertil. For at fremme det videre arbejde kan der peges på en række mulige veje:
 - man kan øge den gensidige tillid: nogle medlemsstater tøver med at reducere den retlige kontrol til et minimum i gennemførelsesstaten, fordi de ønsker at kontrollere, at udstedelsesstaten overholder kravene i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMK) og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det foreslås derfor, at Kommissionen opfordres til at forelægge Rådet ethvert forslag, der kan **forbedre minimumsbeskyttelsesstandarderne inden for retsplejen**, som er blevet udviklet på grundlag af Menneskerettighedsdomstolens omfattende retspraksis, navnlig med hensyn til artikel 5, 6 og 11 i EMK. Det foreslås ligeledes, selv om der her er tale om en løsning på mellemlang sigt, at man snarest påbegynder behandlingen af det franske udkast til oprettelse af et netværk af skoler, der uddanner dommere mv.

- **Harmonisering:** der er vedtaget flere instrumenter med henblik på indbyrdes tilnærmelse af strafbarhed og strafferetlige sanktioner på de områder, der er omhandlet i Amsterdam-traktaten og i konklusionerne fra Tammefors. Man støder imidlertid på tre vanskeligheder:
 - for det første er mange medlemsstater tilbageholdende med hensyn til at revidere deres strafferet. De fleste retsakter, der er vedtaget, begrænser sig således til at foreskrive en mindste strafbarhed, der bygger på den mindst fremskredne lovgivning eller på definitioner, der allerede indgår i internationale konventioner.
 - nogle medlemsstater påberåber sig sammenhængen i deres strafferet og er imod at harmonisere strafferammen, navnlig når den mindste maksimumsstraf skal fastsættes. Rådet har erkendt, at det er nødvendigt med en samlet drøftelse af dette spørgsmål, som er behandlet i en rapport, som Rådet drøftede på samlingen (retlige og indre anliggender) den 6. og 7. december 2001.
 - endelig er medlemsstaterne ikke enige om, hvilken sammenhæng - supplerende eller alternativ - der skal være mellem harmonisering og gensidig anerkendelse. Det er vigtigt, at Rådet/Det Europæiske Råd bekræfter, at det er fast besluttet på snarest muligt og så ambitiøst som muligt til at gå i gang med at tilnærme strafbarhed og sanktioner på de områder, der er fastlagt i Amsterdam-traktaten og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammefors.

- **Fastlæggelse af EF's og EU's kompetence på det strafferetlige område:** ligesom i spørgsmålet om strafferetlig beskyttelse af miljøet, hvor et direktivforslag fra Kommissionen konkurrerer med et udkast til rammeafgørelse fra en medlemsstat med henblik på at pålægge medlemsstaterne at vedtage strafferetlige sanktioner, hvis der sker overtrædelse af en række adfærdsformer, som er foreskrevet i fællesskabsretten og i den nationale ret, er Rådets arbejde på det strafferetlige område delvis lammet på grund af strid om type-2 retsgrundlaget.

Dette spørgsmål er særlig betænkeligt, eftersom det optræder på flere forskellige områder: offentlige indkøb, beskyttelse af finansielle interesser, insider-handel osv. Formandskabet minder i denne forbindelse om, at det har foreslået, at man i princippet lægger sig fast på den samme løsning som den, der er vedtaget i forbindelse med bekæmpelse af menneskesmugling, hvor det henhører under fællesskabsretten, eller hvor Fællesskabet har materiel kompetence til at definere den pågældende adfærd, og hvor det henhører under EU-retten at fastsætte strafferetlige sanktioner i tilfælde af overtrædelse heraf. Dette bør dog ikke forhindre, at man, hvis det skulle vise sig nødvendigt, kan vælge blot at anvende instrumentet rammeafgørelse for at fastlægge, hvilke definitioner, strafbare handlinger og sanktioner man ønsker at harmonisere.

- **Ratifikation, gennemførelse og iværksættelse af retsakter**, der vedtages på grundlag af EU-traktatens artikel 34: som det fremgår af Kommissionens resultattavle, er medlemsstaterne længe om at ratificere Rådets konventioner. Desuden er der ikke udformet nogen mekanisme, der sikrer kontrollen med, hvordan medlemsstaterne iværksætter Rådets rammeafgørelser og andre afgørelser. Det foreslås for fremtiden systematisk at pålægge Kommissionen at forelægge Rådet rapporter om, hvor langt man er kommet med gennemførelsen i national ret af de forskellige instrumenter, der vedtages i henhold til afsnit VI i TEU.
- Da den retlige ramme, der fra 1. juli 2002 gør det muligt at oprette **fælles efterforskningshold**, er ved at blive vedtaget, vil det være hensigtsmæssigt, at Rådet på ny understreger den særlige betydning, det tillægger, at der snarest oprettes sådanne hold til bekæmpelse af terrorisme, menneskehandel og narkotikahandel¹.
- Det Europæiske Råd i Tammerfors gik i sine konklusioner ind for at anvende **en forebyggende tilgang** inden for politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde. Selv om oprettelsen af et kriminalpræventivt net og iværksættelsen af et forum for forebyggelse af organiseret kriminalitet er to vigtige udmøntninger af denne tilgang, bør arbejdet hermed dog videreføres aktivt.²

Ambitionen om inden maj 2004 at gennemføre et ægte europæisk strafferetligt område kræver foruden rationalisering af arbejdsmetoderne, øgede ressourcer og de ovennævnte forslag vedrørende gensidig anerkendelse og harmonisering, **at der vedtages mere gennemgribende institutionelle foranstaltninger**. Som traktaterne nu er affattet kan man i denne forbindelse gå to veje: anvende mekanismen i EU-traktatens artikel 42 på visse områder ("bro") eller anvende mulighederne i det udvidede samarbejde, hvis det ikke er muligt at komme videre i fællesskab på samme tid.

¹ Dette afsnit vedrører også politisamarbejdet.

² Dette afsnit vedrører også politisamarbejdet.

V. POLITISAMARBEJDE

Af forskellige årsager, som til dels skyldes medlemsstaternes holdning til de nye samarbejdsredskaber på politiområdet, er det ikke for meget sagt, at de endnu ikke har tilført den operative nytteværdi, der var forventet af dem.

- **Europol:** Rådet og medlemsstaterne har med vedtagelsen af en række gennemførelsesforordninger til Europol-konventionen, løbende udvidelse af Euopols kompetence, navnlig med hensyn til bekæmpelsen af hvidvaskning af penge, og vedtagelsen af stadig større budgetter gjort det muligt for Europol at komme i gang med arbejdet under de bedste forhold. Uanset den forsinkede installation af edb-systemet er Europol dog til trods for, at det har flere end 250 ansatte og et budget på over 35 mio. EUR, endnu ikke i stand til at tilbyde medlemsstaternes politimyndigheder tilstrækkelig gode analyser og oplysninger. Hovedårsagen hertil er, at disse myndigheder vægrer sig ved at videresende de følsomme oplysninger, de råder over, til Europol. Den rapport, Euopols direktør aflagde på samlingen i Rådet (RIA) den 6.-7. december 2001, viste, at der i medlemsstaterne er større vilje til at videresende oplysninger til Europol siden terroristangrebene den 11. september 2001.

Udvidelsen af Euopols beføjelser til at omfatte alle de former for kriminalitet, der er opført i bilaget til Europol-konventionen, gør det nødvendigt, at Styrelsesrådet anlægger en langt mere selektiv strategi. Det arbejde, der blev påbegyndt under det franske formandskab og videreført under hhv. det svenske og det belgiske formandskab for at fastlægge en "vision" for Europol, bør føre til en første reaktion herpå. Rådet bør opfordre Euopols Styrelsesråd til at fortsætte arbejdet med "corporate governance" og "management control". På regelområdet tager det igangværende arbejde sigte på at fastslå, hvilke artikler i konventionen der først skal ændres. Hermed vil de to resolutioner, der blev vedtaget under det franske formandskab, om Euopols deltagelse i de fælles efterforskningshold og om Euopols mulighed for at anmode medlemsstaterne om at indlede efterforskninger kunne gøres bindende. Det er i denne forbindelse endnu ikke fastlagt, i hvilket omfang Europol skal have større operative beføjelser og i givet fald, hvilken form for parlamentarisk kontrol der skal være med dets virksomhed, samt hvordan samarbejdet med Eurojust skal tilrettelægges.

- **Taskforcen af politichefer:** da medlemsstaternes politichefer manglede et forum, hvor de på grundlag af Europols analyser kunne træffe afgørelse om politiaktioner, besluttede Det Europæiske Råd i Tammerfors at oprette en sådan taskforce. Den har siden da holdt fire møder. De opgaver, der er tillagt taskforcen, skal præciseres. Politicheferne har, bortset fra deres funktion i medlemsstaterne, en vigtig rolle at spille i forberedelsen og gennemførelsen af de afgørelser, Rådet har truffet, samt i deres evaluering. Selv om dens arbejde er blevet stadig mere konkret, ville det dog være bedre, hvis den i højere grad koncentrerede sit arbejde om planlægning og gennemførelse af egentlige politiaktioner på EU-plan for at kunne leve op til stats- og regeringschefernes forventninger. Det bør ligeledes efter en indkøringsperiode fastsættes, hvordan taskforcens nøjagtige indplacering skal være i EU's institutionelle struktur, ligesom dens arbejdsmetoder bør præciseres nærmere.
- **Det Europæiske Politiakademi:** efter en vanskelig start, der skyldtes, at det ikke havde status som juridisk person og heller ikke havde noget fast sekretariat, har akademiet udarbejdet et mere målrettet uddannelsesprogram i overensstemmelse med Rådets prioriterede arbejdsopgaver. Dets effektivitet er imidlertid afhængig af, om Det Europæiske Råd kan beslutte, hvor akademiet skal have hjemsted. Det bør ligeledes overvejes i en ikke alt for fjern fremtid, om det vil være hensigtsmæssigt at gøre det europæiske politiakademinetværk til et reelt selvstændigt agentur.
- **SIS II:** SIS er nu, foruden den funktion, det har på indvandringsområdet, det mest operative samarbejdsredskab mellem medlemsstaternes politimyndigheder. Da det er nødvendigt at udvide dets funktionaliteter og modernisere dets tekniske kapacitet, således at det, når tiden er inde, kan tage imod de nye medlemsstater, må det også overvejes, hvilken institutionel form det skal have. Der kunne træffes afgørelse om at overlade forvaltningen af det til et agentur.

VI. EKSTERNE FORBINDELSER

Det Europæiske Råd i Tammerfors fandt det væsentligt, at EU på RIA-området "udvikler en evne til at handle og blive betragtet som en betydningsfuld partner på den internationale scene". På Det Europæiske Råd i Feira (juni 2000) fastlagde stats- og regeringscheferne målene, prioriteterne og arbejdsmetoderne for så vidt angår forbindelserne med tredjelande. Coreper og Rådet blev opfordret til at fremlægge en oversigt over arbejdet sammen med midtvejsevalueringen af Tammerforsprocessen. På baggrund af de erfaringer, der er indhøstet siden disse to europæiske råd, kan man drage følgende konklusioner:

- **Et øget pres udefra:** Indledningsvis er det vigtigt at gøre sig klart, at EU's indflydelse har ført til en stor stigning i anmodningerne fra vore partnere på RIA-området, som ikke altid er i overensstemmelse med EU's prioriteter og ikke altid harmonerer med de midler og ressourcer, der er til rådighed. To store kriser i den forløbne periode har yderligere øget dette pres. I forbindelse med dramaet i Dover og de tragiske terrorattentater den 11. september 2001 viste EU sig i stand til at reagere effektivt og hurtigt. Inden terrorbekæmpelsen var bekæmpelse af organiseret illegal indvandring den røde tråd i de eksterne RIA-forbindelser. Gennemførelsen af en strategi og en handlingsplan mod terrorisme forener kræfter og ekspertise, der rækker ud over RIA-dimensionen. Sidstnævnte er dog fortsat et centralt element. Coreper og Rådet (almindelige anliggender) påtager sig fuldt ud deres rolle med hensyn til opfølgning, koordinering, evaluering og initiativ. På et senere tidspunkt vil der på baggrund af en mere omfattende evaluering af disse forholdsregler blive draget konklusioner vedrørende de vedtagne ordninger.
- **prioriteter og kontinuitet i EU's optræden udadtil:** Uafhængigt af EU's reaktioner på de nævnte kriser har de programmer for forbindelserne med tredjelande på RIA-området, der er gennemført efter Feira, i det store og hele bidraget til at nå det opstillede mål om at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og respektere de fastlagte geografiske og tematiske prioriteter. De væsentligste resultater vedrører EU's forberedelse til udvidelsen og bekæmpelse af ulovlig indvandring og organiseret kriminalitet. EU's rolle på RIA-området er i øvrigt blevet understreget over for de strategiske partnere, Balkan, landene rundt om Middelhavet, Rusland og Ukraine, i kraft af såvel de instrumenter, der er blevet udviklet, (regionalprogram, handlingsplan, regionalt samarbejde), som de midler, der er stillet til rådighed (finansiering via Meda, Tacis og snart Cards).

- **de eksterne RIA-forbindelsers synlighed:** Af hensyn til kravet om integration og sammenhæng skal den eksterne RIA-dimension, hvis udvikling naturligvis påvirkes af udviklingen på andre områder, være underlagt EU's vigtigste politikker over for tredjelande. Dette vanskeliggøres af den meget store heterogenitet, der præger rammerne for samarbejdet, og som omfatter fælles strategier med en samlet handlingsplan (Ukraine) eller en fokuseret handlingsplan (Rusland - organiseret kriminalitet), stabilitetspagt og stabiliserings- og associeringsproces (Balkan), fælles strategi og Barcelona-processen (Middelhavet), "dagsorden" for uformel dialog sideløbende med taskforcen eller det blandede samarbejdsudvalg (USA, Canada), arbejdsgruppe på højt plan, fælles strategi eller fælles holdning i internationale organisationer osv. Foruden denne heterogenitet findes der et stort antal aktører (EU, Europarådet, FN, FATF, G8, Konferencer ...). Når hertil lægges medlemsstaternes initiativer, bliver billedet endnu mere uoverskueligt. De eksterne RIA-forbindelser ville blive mere synlige, hvis de var en del af en vision og en samlet og mere sammenhængende strategi, som bedre kunne forstås af de teknisk ansvarlige. EU kunne i lighed med bekæmpelse af terrorisme opstille en køreplan mod organiseret kriminalitet. Man burde i det mindste for hver prioritet med jævne mellemrum gennemføre en evaluering på grundlag af en oversigt; en sådan procedure er igangsat for Balkans vedkommende.
- **kompleksitet og metoder i forbindelse med de eksterne RIA-forbindelser:** Den eksterne dimension af RIA-spørgsmålene bør spille en mere fremtrædende rolle i Artikel 36-Udvalget og Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl, og repræsentanter for de nationale tekniske ministerier bør i højere grad inddrages i arbejdet. Det bør imidlertid understreges, at COREPER, der er den eneste komité med et samlet overblik over EU's mål, spiller og fortsat bør spille en central rolle. Den ordning, der blev vedtaget i Feira, blev ikke gennemført konsekvent; efter Det Europæiske Råd i Feira blev der således kun to gange anmodet om støtte fra Gruppen af RIA-råder/Relex-Gruppen (i forbindelse med spørgsmål vedrørende vore forbindelser med henholdsvis Kina og Rusland), før denne struktur blev opgivet, og man for kort tid siden vendte tilbage til en ordning, som måske nok er mere praktisk, men som kun implicit fremgår af Feira-dokumentet, og som består i at knytte Gruppen af RIA-råder til drøftelserne i de kompetente geografiske grupper (COEST for så vidt angår handlingsplanen for Ukraine eller COWEB for så vidt angår Balkan). Denne løsning gør det muligt for de ansvarlige specialister på relex-området at nyde godt af en RIA-ekspertise, men bør ikke føre til, at man mister det regelmæssige samlede og horisontale overblik over RIA-dimensionen af EU's optræden udadtil, som råderne vedrørende eksterne forbindelser i Coreper sidder inde med.

- **Styringen af indvandringen bør i højere grad blive en prioritet i EU's udenrigspolitik.** Siden Rådet (almindelige anliggender) i 1998 oprettede Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration, har denne gruppe haft til opgave at udmønte den samlede strategi for migration som omhandlet i punkt 11 i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors. Erfaringen har vist, at handlingsplaner, der er udarbejdet af denne gruppe, kun kan gennemføres i partnerskab med de pågældende lande. De partnerskaber, der er ved at blive etableret med de albanske, marokkanske og srilankanske myndigheder, viser hvor relevant denne fremgangsmåde er.

Det må erkendes, at der er vanskeligheder med indkøringen af de nye aspekter af den strategi på tværs af søjlerne, som Gruppen på Højt Plan følger for så vidt angår ikke blot koordineringen mellem Fællesskabets forskellige instanser og i de nationale forvaltninger, men også de finansielle midler, der er nødvendige for gennemførelsen af de foranstaltninger der er indeholdt i handlingsplanerne. I den rapport som Gruppen på Højt Plan udarbejdede til Det Europæiske Råd i Nice, hedder det, at arbejdet i gruppen "både er lovende og vanskeligt", navnlig på grund af de ovennævnte problemer. En særlig budgetpost til aktioner i forhold til tredjelande på migrationsområdet bør, selv om den i første omgang har en beskedent størrelse (10 mio. EUR i 2001), muliggøre fremskridt i gennemførelsen af handlingsplanerne. Gruppen på Højt Plan bør fortsætte sit arbejde med at gennemføre de eksisterende handlingsplaner og samtidig styrke dialogen med de berørte lande og de andre involverede aktører (internationale organisationer, ngo'er) samt sørge for god koordinering og sammenhæng i de aktioner, der skal gennemføres. Der kan drages den generelle konklusion af den erfaring, der hidtil er indhøstet, at alle fremtidige handlingsplaner bør udvikles i tæt partnerskab med det land, de vedrører. Ligeledes med hensyn til indvandring vil det med en køreplan med alle de aktioner, der er iværksat eller skal iværksættes af alle de aktører, der henhører under de forskellige søjler i EU og uden for være muligt at få et integreret og sammenhængende overblik over den indsats, der er gjort.

- **Udviklingen af det civilretlige samarbejde medfører en udvidelse af Fællesskabets beføjelser** såvel internt som eksternt. Denne følge, der skyldes, at visse af medlemsstaternes beføjelser overføres til Fællesskabet, har retlige og politiske konsekvenser. Visse instrumenter, der er vedtaget i forlængelse af konklusionerne fra Tammerfors (især Bruxelles I-forordningen), medfører således, at der regelmæssigt opstår vanskeligheder, når der i andre internationale fora forhandles om blandede instrumenter, der kan få indflydelse på fællesskabslovgivningen. Derfor bør Kommissionen hurtigt forelægge Rådet en samlet rapport om dette spørgsmål, dog uden i den forbindelse at gribe ind i gældende fællesskabsret for så vidt angår Fællesskabets eksterne kompetence.

VII. ARBEJDSMETODERNE

I forlængelse af det initiativ, der blev taget under det svenske formandskab, er der blevet igangsat en meget omfattende undersøgelse af arbejdsmetoderne på RIA-området.

Undersøgelsen er endnu ikke afsluttet, selv om der i Coreper er enighed om en lang række principper.

De spørgsmål, som mangler at blive gennemgået, omfatter bl.a. spørgsmålet om en eventuel omstrukturering af arbejdsgrupperne med det formål at reducere antallet heraf og overvejelser vedrørende den arbejdsbyrde, der hviler på disse grupper - og generalsekretariatet - i forbindelse med udarbejdelse og drøftelse af rapporter om iværksættelsen af instrumenter under tredje søjle.

Selv om arbejdet i Coreper endnu ikke er afsluttet, fremsættes følgende forslag som de første foranstaltninger, der skal gennemføres gradvis, til forbedring af arbejds effektiviteten på RIA-området:

- a) princippet om en samling i Rådet (RIA) pr. måned knæsesættes, dog således at formandskabet stadig skal have til opgave at vurdere behovet herfor på baggrund af, hvor langt man er kommet med forberedelsen af sagerne
- b) disse samlinger skal kun vare én dag med kortere dagsordener
- c) Rådet skal koncentrere sig om lovgivningsmæssige tiltag og fastlæggelse af politikker
- d) arbejdet med gennemførelse af anbefalingerne i Trumpf/Piris-rapporten, som den findes i dokument SN 2139/99, samt i bilag III til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Helsingfors den 10.-11. december 1999, skal fortsættes.

