EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

23.1.2006

ARBEJDSDOKUMENT

om forbedring af politisamarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Herbert Reul

1. Indledning

Kommissionen vedtog i juli 2005 et forslag til Rådets afgørelse om forbedring af politisamarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, særligt ved de indre grænser, og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen.

Afgørelsen opfylder mandatet i EU-traktatens artikel 29, dvs. at give borgerne i Den Europæiske Union et højt tryghedsniveau, og imødekommer opfordringerne fra Det Europæiske Råd i Haag-programmet fra 2004 til udbygning af den lovgivningsmæssige ramme med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

Afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser i Schengen-området kan medføre, at kriminelle ustraffet kan krydse grænserne, hvis de retshåndhævende myndigheders intervention må stoppe ved de indre grænser, og hvis politisamarbejdet mellem medlemsstaterne er mangelfuldt. Denne sikkerhedsbrist er mest mærkbar i grænseregioner, hvor behovet for passende samarbejdsmekanismer virkelig er akut.

2. Eksisterende bestemmelser på forslagets område

1. Ud over EU-traktatens artikel 29[1], 30[2] og 34, stk. 2, litra c)[3], har Den Europæiske Union i det sidste tiår vedtaget en lang række foranstaltninger til forbedring af politisamarbejdet mellem medlemsstaterne.

2. Ved Schengen-konventionen af 1990 indførtes nye former for samarbejde mellem politimyndighederne i medlemsstaterne, forbindelsesofficerer, som skulle koordinere udvekslingen af oplysninger, en ret til forfølgelse og en ret til observation over grænserne. Selv om disse ordninger blev anset for meget avancerede, dengang de blev indført, navnlig idet der blev åbnet mulighed for grænseoverskridende retshåndhævelsesaktioner, er de blevet temmelig forældede.

3. Bilaterale aftaler

Schengen-konventionen er begrænset til almindelige bestemmelser, og enkelthederne overlades til medlemsstaterne, som opfordres til at indgå bilaterale aftaler.

Et eksempel på sådanne vellykkede aftaler er Mondorf-les-Bains-aftalen, der blev undertegnet i 1997 af Frankrig og Tyskland, og hvorved der blev oprettet et fælles center for politi- og toldsamarbejde, der samler tjenestemænd fra begge lande under ét og samme tag. Aftalen regulerer også udveksling af oplysninger, gensidig bistand, uddannelse, forbindelsesofficerer, overvågning og forfølgelse på den anden side af grænsen.

Medlemsstaterne har indgået flere moderne aftaler inden for de senere år, og der blev også indgået en ny Benelux-aftale om politisamarbejde den 8. juni 2004. I disse aftaler er forfølgelse og observation ikke længere underlagt begrænsninger i tid eller rum, og polititjenestemænd kan anholde lovovertrædere på en anden stats område, hvis de gribes på fersk gerning.

---

[1] Fælles handling inden for politisamarbejde og retligt samarbejde.
[2] Operativt samarbejde, udveksling af oplysninger.
[3] Bemyndiger Rådet til at vedtage afgørelser om politisamarbejde.

I maj 2005 blev der i Prüm også undertegnet en traktat om styrkelse af det grænseoverskridende samarbejde mellem Frankrig, Østrig, Tyskland, Spanien, Luxembourg, Nederlandene og Belgien. Ved denne traktat indføres der *bl.a.* vidtrækkende foranstaltninger til forbedring af udvekslingen af oplysninger.

4. Blandt de andre resultater på forslagets område kan nævnes følgende:

- Europol
- taskforcen af EU-politichefer
- Det Europæiske Politiakademi
- AGIS-rammeprogrammet for samarbejde mellem retshåndhævelsesmyndigheder
- forslaget til rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet.

3. Aktuelle problemer og løsninger i forslaget

1. Trods fremskridt viser det samlede billede af politisamarbejdet i EU et Europa i forskellige hastigheder med et meget stort antal mellemstatslige aftaler sideløbende med løsninger, der gælder for hele EU.

Bilaterale/multilaterale aftaler er forskellige fra den ene region til den anden og har dermed ført til forskellige sikkerhedsniveauer i det fælles Schengen-område. Sådanne fordrejninger bør undgås.

Medlemsstaterne anvender Schengen-konventionens bestemmelser på forskellige måder, således at Rådet endog har udsendt et katalog med henstillinger til korrekt anvendelse af Schengen-reglerne og bedste praksis[1].

Et centralt problem i forbindelse med politisamarbejde er også, at ikke-bindende foranstaltninger som håndbøger, henstillinger osv. i for mange tilfælde har vundet uforholdsmæssig stor udbredelse.

Mange år efter den formelle inkorporering af politisamarbejde i EU-regelværket er man ikke nået frem til en fælles tilgang på dette område.

2. Forslaget samler i en enkelt afgørelse de fælles principper og den fælles praksis, der er opstået i løbet af de seneste ti år, og skaber transparens på hele området. De retshåndhævende myndigheder er derfor meget positive over for forslaget.

Formålet med afgørelsen er at fastsætte en almindelig fælles ramme med henblik på at fremme den fremtidige udvikling inden for grænseoverskridende politisamarbejde. Afgørelsen fastlægger fælles minimumsnormer, men overlader det til medlemsstaterne at beslutte, om de ønsker at gå videre i det grænseoverskridende samarbejde.

[1] dok. 9788/01/03 SCH-EVAL 40 COMIX 328 rev 1 af 16. juni 2003.

Lovgivning på EU-plan: Medlemsstaterne har et fælles ansvar for sikkerheden i EU, der opfattes som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og den enkelte medlemsstat kan ikke forvalte sin sikkerhed på egen hånd, da grænserne nu er åbne. Ændring af Schengen-konventionen kan desuden kun ske på EU-plan.

4. Forslagets indhold

Artikel 1 beskriver formålet med afgørelsen: forbedring af informationsudvekslingen mellem de retshåndhævende myndigheder og koordinering af strategiske, operative og operationelle aktiviteter.

Artikel 2 indeholder definitioner:

"Grænseregion" er et område, der defineres som sådan af medlemsstaterne, og som er beliggende højst 50 km fra grænsen. "Myndigheder, der er omfattet af denne afgørelse" er primært politi- og toldmyndigheder.

Artikel 3 indeholder en ikke-udtømmende liste over områder, hvor udvekslingen af oplysninger skal forbedres. Listen afspejler den aktuelle bedste praksis og de eksisterende bilaterale aftaler.

Artikel 4 afhjælper manglen på en strategisk tilgang inden for politisamarbejde.

Vægten ligger på:

- operationel planlægning og operationelle aktiviteter

- undersøgelse af, hvorvidt udstyr er kompatibelt og interoperabelt

- uddannelse.

Artikel 5 omfatter operationelt samarbejde: fælles patruljeringer, interventioner, observationer osv.

Artikel 6 pålægger medlemsstaterne at oprette permanente samarbejdsstrukturer.

Artikel 7 vedrører databeskyttelse og henviser til normerne i afsnit VI i Schengen-konventionen.

Artikel 8: Medlemsstaterne skal med regelmæssige mellemrum foretage bilaterale evalueringer i grænseregionerne, og Kommissionen opfordres til at forelægge evalueringsrapporter for Rådet.

Artikel 9 åbner mulighed for mere detaljerede fremtidige aftaler, der er forenelige med afgørelsen.

I henhold til **artikel 10** oprettes der et forskriftsudvalg, som skal bistå Kommissionen, og som består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

Artikel 11 ændrer Schengen-konventionens bestemmelser vedrørende grænseoverskridende observation (artikel 40) og forfølgelse over grænserne (artikel 41).

Når de retshåndhævende myndigheder anvender Schengen-konventionens artikel 40 og artikel 41, skal de i øjeblikket anvende flere lister:

- en liste over "strafbare handlinger, som kan medføre udlevering"

- en liste over de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 40, stk. 7

- en liste over de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 41, stk. 4, litra a.

Forslaget erstatter henvisningen til disse lister med en henvisning til et enkelt begreb, nemlig "en strafbar handling, som kan medføre frihedsstraf eller forvaring i mindst 12 måneder". Herved lettes de retshåndhævende myndigheders arbejde, og effektiviteten af politiets interventioner øges.

Artikel 40 - observation på en anden medlemsstats område

En medlemsstats politi kan fortsætte en observation, der er påbegyndt på medlemsstatens eget område, på en anden Schengen-medlemsstats område, hvis strenge betingelser er opfyldt.

Den person, der holdes under observation, skal mistænkes for at have deltaget i en strafbar handling, der kan medføre udlevering, eller skal formodes at være i stand til at bidrage til at opspore en sådan person.

Forslaget erstatter begrebet "strafbar handling, som kan medføre udlevering", med begrebet "strafbar handling, som kan medføre frihedsstraf eller forvaring i mindst 12 måneder".

For at der "i særligt hastende tilfælde" kan gennemføres en observation, skal den person, der er under observation, mistænkes for at have begået en af de strafbare handlinger, der er anført i artikel 40, stk. 7. Forslaget erstatter denne liste med samme begreb: "strafbar handling, som kan medføre frihedsstraf eller forvaring i mindst 12 måneder".

Artikel 41 - forfølgelse på en anden medlemsstats område

Polititjenestemænd, der har optaget forfølgelsen af en person i deres hjemland, kan fortsætte forfølgelsen på en tilgrænsende stats område uden forudgående tilladelse, hvis strenge betingelser er opfyldt.

Med hensyn til de strafbare handlinger, der giver anledning til forfølgelse, kan staterne vælge mellem to muligheder:

- En restriktiv liste over de strafbare handlinger, der er anført i stk. 4, litra a

- strafbare handlinger, der kan medføre udlevering.

I stedet for disse muligheder bibeholder den foreslåede artikel 41 begrebet "strafbar handling, som kan medføre frihedsstraf eller forvaring i mindst 12 måneder".

Endelig ophæver den nye artikel 41 begrænsningen af forfølgelsen til kun at gælde landgrænser. Forfølgelse er nu mulig over sø-, vandvejs- eller luftgrænser.

5. Ordførerens synspunkter

Ordføreren støtter Kommissionens ønske om at forbedre det grænseoverskridende politisamarbejde og erstatte de talrige eksisterende foranstaltninger og aftaler med en almindelig fælles ramme.

Det foreliggende forslag fastlægger fælles minimumsnormer. Ordføreren er klar over, at der findes forskellige grader af følsomhed og forskellige forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne, når det gælder politisamarbejde. For at garantere borgernes sikkerhed kræver han dog en høj grad af harmonisering og en bredere revision af Schengen-konventionen, der går ud over Kommissionens forslag.

Han minder også om visse vanskeligheder, som politiet i øjeblikket er konfronteret med:

- sprogbarrieren, som udgør den største hindring for grænseoverskridende samarbejde; sproguddannelse er nødvendig

- kommunikationsvanskeligheder blandt polititjenestemænd fra forskellige lande; oprettelse af politi- og toldsamarbejdscentre, der samler tjenestemænd fra begge lande under ét og samme tag, bør derfor fremmes

- kommunikations- og overvågningsudstyrets manglende kompatibilitet

- manglende harmonisering med hensyn til forfølgende polititjenestemænds rettigheder i nabolandet; det står nu hvert land frit for at begrænse disse rettigheder i tid og rum og med hensyn til beføjelsernes omfang; ordføreren gør sig til talsmand for fælles regler med hensyn til forfølgende polititjenestemænds rettigheder og for retten til at pågribe personer i det land, hvor forfølgelsen finder sted

- utilstrækkelige finansielle ressourcer og det udstyr, der tildeles politiet, er ligeledes utilstrækkeligt.