



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.5.2004  
KOM(2004) 376 endelig

•

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**UDVIDELSE AF POLITI- OG TOLDSAMARBEJDET I DEN EUROPÆISKE UNION**

*I. RAPPORT OM RESULTATERNE SIDEN AMSTERDAM-TRAKTATENS IKRAFTTRÆDEN*

*II. FORSLAG TIL FORBEDRINGER*

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	4
I	RAPPORT OM RESULTATERNE SIDEN AMSTERDAM-TRAKTATENS IKRAFTTRÆDEN ..... 7
1.	Retlige forpligtelser og politiske tilsagn vedrørende politi- og toldsamarbejdet (TEU, Schengen, Wien-handlingsplanen og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors)..... 7
2.	Samarbejde siden maj 1999 - resultater og vurdering..... 9
2.1	Politisamarbejde..... 9
2.1.1	Politimæssige aspekter af Schengen-samarbejdet..... 9
2.1.2	Europol..... 15
2.1.3	Operativt politisamarbejde, herunder taskforcen af EU-politichefer (TFPC)..... 19
2.1.4	Det Europæiske Politiakademi (Cepol)..... 21
2.1.5	Andre spørgsmål, der er omtalt i artikel 30 i TEU..... 23
2.1.5.1	Efterforskningsteknikker..... 23
2.1.5.2	Retsvidenskab ..... 25
2.1.6	Andre spørgsmål vedrørende politisamarbejde..... 27
2.1.6.1	Terrorisme..... 27
2.1.6.2	Andre spørgsmål vedrørende politisamarbejde..... 29
2.1.6.3	Artikel 32 i TEU ..... 30
2.2.	Toldsamarbejde..... 31
2.3	Oisin- og AGIS-programmerne som instrumenter til at fremme politi- og toldsamarbejdet i EU..... 35
II	FORSLAG TIL FORBEDRINGER..... 37
1.	Faktorer, der påvirker politi- og toldsamarbejdet ..... 37
1.1	Politiarbejdets art ..... 37
1.2	Mangel på strategisk metode..... 39
1.3	Mange ikke-bindende instrumenter..... 39
1.4	Beslutningsprocedurerne under tredje søjle..... 40
1.5	Utilstrækkelig gennemførelse af retsakter vedtaget af Rådet ..... 40
1.6	Mangel på empirisk forskning inden for politi- og toldsamarbejde..... 41

1.7	Arten af samarbejdet mellem politiet og toldmyndighederne.....	42
1.8	Databaser og kommunikationssystemer under tredje søjle.....	43
2.	Konklusioner og henstillinger.....	44
2.1	Forbedring af informationsstrømmen.....	45
2.2	Forbedring af det grænseoverskridende samarbejde.....	46
2.3	Udvikling af en fælles kultur og fælles instrumenter og metoder.....	48
2.4	Bekæmpelse af terrorisme.....	50
2.5	Toldsamarbejde.....	51
3.	Afsluttende bemærkninger.....	53

## INDLEDNING

Politikområdet retlige og indre anliggender, herunder samarbejdet mellem medlemsstaternes politi og toldmyndigheder, blev for første gang inkorporeret i EU-traktaten ved Maastricht-traktaten fra 1992<sup>1</sup>. Artikel K i denne traktat nævner told- og politisamarbejde som "spørgsmål af fælles interesse ... med henblik på virkeliggørelsen af Unionens målsætninger". Ved traktaten om Den Europæiske Union, som ændret ved Amsterdam-traktaten (i det følgende benævnt "TEU")<sup>2</sup>, som trådte i kraft den 1. maj 1999, forbedredes mulighederne for samarbejde inden for retlige og indre anliggender. Denne traktat fastsætter klarere målsætninger og indeholder en detaljeret beskrivelse af aktioner, der skal iværksættes inden for politi- og toldsamarbejdet. Desuden styrkede den de institutionelle rammer og videreudbyggede beslutningsprocessen på området.

Fra første færd har stats- og regeringscheferne været fast besluttet på at skubbe på for at få gennemført traktatbestemmelserne om retlige og indre anliggender. Således opfordrede Det Europæiske Råd i Cardiff den 15. og 16. juni 1998 Rådet og Kommissionen til på Det Europæiske Råds møde i Wien i december 1998 at fremlægge en "handlingsplan for, hvorledes de bestemmelser i TEU, der vedrører et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, bedst kan føres ud i livet". Den opfølgende Wien-handlingsplan fra december 1998<sup>3</sup> indeholdt et stort antal foranstaltninger vedrørende politi- og toldsamarbejde. Nogle af disse skulle gennemføres senest to år og andre senest fem år efter traktatens ikrafttræden.

Et særligt Europæisk Råd om retlige og indre anliggender blev holdt i Tammerfors i oktober 1999, blot fem måneder efter TEU's ikrafttræden. Hvad politi- og toldsamarbejdet angår, slog Det Europæiske Råd i Tammerfors til lyd for, at der blev gennemført en række foranstaltninger ud over dem, der var anført i Wien-handlingsplanen. Tammerfors-programmet opfordrede Rådet og Kommissionen til at sikre fuld og omgående gennemførelse af TEU med udgangspunkt i Wien-handlingsplanen og de foranstaltninger, der blev opnået enighed om i Tammerfors. Både Wien-handlingsplanen og TEU skabte en forpligtelse til at gennemføre visse foranstaltninger senest fem år efter traktatens ikrafttræden, dvs. i oktober 2004.

Det Europæiske Råd i Tammerfors gav Kommissionen til opgave at udarbejde en resultattavle for at føre kontrol med, hvilke fremskridt der blev gjort hen imod opfyldelse af målsætningerne i programmet. Ved udarbejdelsen af resultattavlen og den regelmæssige ajourføring af den har Kommissionen koncentreret sig om de foranstaltninger, Det Europæiske Råd i Tammerfors slog til lyd for. Resultattavlen har vist sig at være et effektivt redskab til at følge udviklingen inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Det Europæiske Råd i Laken i december 2001 foretog en midtvejsevaluering af gennemførelsen af konklusionerne fra Tammerfors. Kommissionen er for øjeblikket ved at

---

<sup>1</sup> EFT C 191 af 29. juli 1992. Denne traktat markerer en "ny fase i den europæiske integrationsproces" og indfører en ny målsætning, nemlig "at lette den frie bevægelighed for personer, samtidig med at deres befolkningers sikkerhed og tryghed sikres ved medtagelsen i denne traktat af bestemmelser om retlige og indre anliggender".

<sup>2</sup> EFT C 340 af 10. november 1997.

<sup>3</sup> "Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres", EFT C 19 af 23. januar 1999, s. 1.

udarbejde en evaluering af hele femårsperioden siden Tammerfors. Denne meddelelse har ikke til hensigt at komme denne formelle evaluering i forkøbet. Den har snarere til hensigt at pege på de prioriterede politi- og toldsamarbejdsforanstaltninger, som fortsat bør figurere på eller bør sættes på EU-dagsordenen inden for de næste par år, så der sikres det nødvendige fremskridt.

Siden TEU's ikrafttræden har Den Europæiske Union vedtaget et stort antal foranstaltninger til forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaternes politi og toldmyndigheder. Hen imod slutningen af 2002 stod det i stigende grad klart for Kommissionen, at der var behov for at tage de vigtigste udviklingsskridt på dette område op til fornyet overvejelse i en meddelelse.

For det første blev det klart, at en række af de foranstaltninger, der var indeholdt i Wien-handlingsplanen, ikke var under gennemførelse, og at nogle af de organer, der blev oprettet af Det Europæiske Råd i Tammerfors, f.eks. taskforen af politichefer, stod over for vanskeligheder. Desuden var der tegn på, at det var nødvendigt med forbedringer i samarbejdet mellem politi- og toldmyndighederne i medlemsstaterne. Der var også eksempler på særdeles vellykket samarbejde mellem visse medlemsstater i områder langs deres fælles grænser, som ikke blev taget op til drøftelse på EU-plan.

Endvidere er politi- og toldsamarbejde et bredt område, der dækker mange forskelligartede og yderst tekniske emner, som drøftes i en bred vifte af forskellige arbejdsgrupper og organer, hvilket gør det vanskeligt at holde sig ajour med alle relevante udviklingsskridt. En meddelelse ville give mulighed for at danne sig et klart og omfattende billede af status i politi- og toldsamarbejdet i EU.

EU's udvidelse gjorde det også nødvendigt at præcisere og fastlægge prioriteterne for politi- og toldsamarbejdet i den nærmeste fremtid. Integrationen af ti nye medlemsstater i alle EU's politi- og toldsamarbejdsstrukturer vil få stor indvirkning på en i forvejen kompliceret beslutningsproces.

Endelig sker der tilsyneladende langsommere fremskridt med politi- og toldsamarbejdet end med det retslige samarbejde i kriminalsager i EU. En meddelelse kunne bringe elementer frem i lyset, som giver mulighed for bedre at vurdere, hvilke faktorer der påvirker tempoet i fremskridtet med politi- og toldsamarbejdet.

På baggrund af ovenstående fandt Kommissionen det nødvendigt at give en oversigt over og en analyse af politi- og toldsamarbejdet i EU, som det har udviklet sig siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden i 1999. Formålet er at skabe klarhed over, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at effektivisere samarbejdet i retning mod opfyldelsen af en af EU's hovedmålsætninger, nemlig "... at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed..." (artikel 29 i TEU).

Denne meddelelse behandler kun samarbejdet mellem medlemsstaternes politi og toldmyndigheder om bekæmpelsen af kriminalitet. Den behandler ikke spørgsmål, der alene har relation til det retslige samarbejde, og heller ikke den administrative bistand i toldspørgsmål<sup>4</sup> og toldsamarbejdet som fastsat i artikel 135 i traktaten om oprettelse af Det

---

<sup>4</sup> EFT L 82 af 22. marts 1997, Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

Europæiske Fællesskab (TEF)<sup>5</sup>, selv om den kort berører disse relaterede områder, når det er påkrævet. Endvidere behandler denne meddelelse heller ikke forebyggende foranstaltninger, som enten er blevet vedtaget eller er ved at blive vedtaget inden for EU's rammer, selv om det dog skal anerkendes, at EU gradvis har truffet foranstaltninger til forebyggelse af forsætlige lovovertrædelser, navnlig i relation til terrorisme inden for luft- og søtransport. Det skal bemærkes, at EU's millenniumstrategi for organiseret kriminalitet fra maj 2000 omfatter en række henstillinger vedrørende politisamarbejdet. Hvor det er relevant, analyseres disse foranstaltninger kort i denne meddelelse<sup>6</sup>.

Meddelelsen er opbygget på følgende måde. Del I opregner de specifikke retlige forpligtelser og politiske tilsagn, der er afgivet vedrørende politi- og toldsamarbejdet i TEU, Schengenkonventionen og Wien-handlingsplanen og på Det Europæiske Råd i Tammerfors. Den omfatter også et sammendrag og en kort vurdering af udviklingen inden for hovedområderne af politi- og toldsamarbejdet samt forslag til, hvordan samarbejdet kan forbedres i fremtiden. Del II giver en analyse af, hvilke faktorer der primært berører politi- og toldsamarbejdet i EU, samt henstillinger til, hvilke foranstaltninger der efter Kommissionens opfattelse bør træffes for at sikre konkrete fremskridt i samarbejdet i den nærmeste fremtid.

---

<sup>5</sup> EFT C 325 af 24. december 2002.

<sup>6</sup> "Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind", EFT C 124 af 3. maj 2000, s. 1.

## I RAPPORT OM RESULTATERNE SIDEN AMSTERDAM-TRAKTATENS IKRAFTTRÆDEN

### 1. RETLIGE FORPLIGTELSE OG POLITISKE TILSAGN VEDRØRENDE POLITI- OG TOLDSAMARBEJDET (TEU, SCHENGEN, WIEN-HANDLINGSPLANEN OG KONKLUSIONERNE FRA DET EUROPÆISKE RÅD I TAMMERFORS)

De retlige forpligtelser og politiske tilsagn vedrørende politi- og toldsamarbejdet i kriminalsager findes i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen (i det følgende benævnt "Schengenkonventionen")<sup>7</sup>, Wien-handlingsplanen fra 1998 og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999.

TEU fastsætter i artikel 29, at "*...Unionen har som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager*". Dette mål skal nås ved at forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet gennem tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder, både direkte og gennem Europol.

Ifølge artikel 30 omfatter fælles handling vedrørende politisamarbejde:

- operativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger
- indsamling, opbevaring og behandling af oplysninger, navnlig via Europol
- fælles initiativer inden for uddannelse, udveksling af forbindelsesofficerer og kriminalvidenskabelig forskning
- og fælles vurdering af efterforskningsteknikker.

Denne artikel fastsætter også en række generelle og specifikke forpligtelser vedrørende samarbejdet via Europol.

Ud over artikel 29 og 30 i TEU findes der også forpligtelser, der følger af inkorporeringen af Schengen-konventionen fra 1990 i EU-retten. Schengenkonventionen tager sigte på at afskaffe grænsekontrollen mellem medlemsstaterne og samtidig at styrke kontrollen ved de fælles ydre grænser. Der blev indsat politisamarbejds mæssige forpligtelser for at råde bod på eventuelle sikkerhedsmæssige lakuner, som afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser måtte afstedkomme. Spørgsmål vedrørende immigration, visa og asyl blev inkorporeret i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (afsnit IV,

---

<sup>7</sup> EFT L 239 af 22. september 2000.

‘første søjle’), og spørgsmål vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager blev inkorporeret i afsnit VI i TEU (‘tredje søjle’).

Ud over disse retlige forpligtelser findes der andre vigtige dokumenter, som indeholder forpligtelser på højeste politiske plan om at sikre konkrete fremskridt i politisamarbejdet: handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet fra 1997<sup>8</sup>, Wien-handlingsplanen fra december 1998 og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999. Af nyere dato er Kommissionens dokument "Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind"<sup>9</sup>.

Efter at Amsterdam-traktaten trådte i kraft, tilføjede Det Europæiske Råd i Tammerfors en række vigtige foranstaltninger, som skulle gennemføres inden for politisamarbejde. De vigtigste af disse var nedsættelsen af en europæisk operativ taskforce af politichefer med bl.a. den opgave at medvirke ved planlægningen af operative aktioner, en opfordring om at give Europol mulighed for at deltage i efterforskningshold og anmode medlemsstaterne om at indlede efterforskninger og oprettelse af et europæisk politiakademi til uddannelse af højtstående polititjenestemænd. Tammerfors-konklusionerne nævner eksplicit, at Wien-handlingsplanen fortsat står ved magt.

Det forhold, at to Europæiske Råd nåede til enighed om sådanne vigtige foranstaltninger lige før og umiddelbart efter TEU's ikrafttræden, viser klart, at der er vilje på højeste politiske plan i EU til at sikre konkrete og hurtige fremskridt i politi- og toldsamarbejdet.

Ud over de foranstaltninger, der slås til lyd for i TEU, Wien-handlingsplanen og Tammerfors-konklusionerne, har andre begivenheder givet en politisk impuls til at gå videre på en række områder. Således blev samarbejdet om opretholdelse af den offentlige orden intensiveret efter forstyrrelserne af den offentlige orden på Det Europæiske Råds møder i Nice og Göteborg i 2001. Tilsvarende blev der efter 11. september 2001 indgået aftale om mange foranstaltninger med det formål at udbygge samarbejdet om bekæmpelsen af terrorisme.

Politisamarbejdet i EU udbygger og supplerer det allerede eksisterende og velfungerende bilaterale samarbejde mellem medlemsstaterne. Et nyere udviklingsskridt i det bilaterale samarbejde er formaliseringen og intensiveringen af samarbejdet mellem medlemsstater, som har en fælles grænse, gennem fælles politistationer eller fælles politi- og toldsamarbejdscentre. Sammenkædningen af det bilaterale samarbejde og politisamarbejdet på EU-plan sker via Wien-handlingsplanen, som specifikt slår til lyd for, at denne form for samarbejde udbygges overalt i EU.

---

<sup>8</sup> EFT C 251 af 15. august 1997.

<sup>9</sup> EFT C 124 af 3. maj 2000.

## 2. SAMARBEJDE SIDEN MAJ 1999 - RESULTATER OG VURDERING

### 2.1 Politisamarbejde

#### 2.1.1 *Politimæssige aspekter af Schengen-samarbejdet*

Som anført i kapitel 2 inkorporerede Amsterdam-traktaten fra 1997 konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen fra 1990 i Den Europæiske Unions rammer.

Formålet med Schengen var “at afskaffe kontrollen med persontrafik ved de fælles grænser<sup>10</sup>”. Politisamarbejde blev anset som en af de “supplerende foranstaltninger til sikring af den indre sikkerhed<sup>11</sup>”.

Schengen-konventionen fastsætter en række forpligtelser for medlemsstaterne<sup>12</sup> vedrørende politisamarbejde ved deres fælles indre grænser, ved de ydre grænser af Schengen-området (til lands, i internationale lufthavne, til vands) og inden for Schengen-området generelt for at modvirke eventuelle sikkerhedsmæssige lakuner, som afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser måtte afstedkomme. Wien-handlingsplanen fra 1997 og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999<sup>13</sup> frembød det normative og i mindre grad operative fundament for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. ‘Schengen’ har fundamental betydning i denne sammenhæng, fordi det udgør kernen i dette område ved at give frihed til at rejse sammen med minimumsforanstaltninger til at råde bod på sikkerhedsmæssige lakuner og garantier for, at retssystemet kan klare konsekvenserne af øget mobilitet. Schengen-konventionen udgør de lovgivningsmæssige rammer for afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser, indførelsen af kontrol ved de ydre grænser på basis af fælles standarder og de heraf følgende obligatoriske bemyndigelsesregler til at fremme et retshåndhævende samarbejde.

Følgende forpligtelser hidrørende fra Schengen-konventionen er de vigtigste hvad angår politisamarbejde.

Artikel 39 fastsætter, at medlemsstaterne “forpligter sig til at sikre”, at deres politi yder hinanden bistand med henblik på forebyggelse og opklaring af strafbare handlinger. Anmodninger om bistand skal udveksles via “de centrale instanser, som varetager det internationale politisamarbejde”, medmindre sagens hastende karakter begrunder, at anmodninger udveksles direkte mellem de kompetente politimyndigheder. Der er dog udfordringer i denne forbindelse, fordi politiets kompetence i de forskellige medlemsstater er stærkt varierende, og også fordi artikel 39, stk. 2, i Schengen-konventionen fastsætter, at skriftlige oplysninger kun må anvendes som bevismidler i en straffesag i den begærende medlemsstat med samtykke fra de kompetente retlige myndigheder i den anmodede medlemsstat.

Denne artikel har sammen med artikel 46 (se nedenfor) dannet grundlag for en lang række bilaterale aftaler mellem Schengen-landene. De mest omfattende aftaler er

---

<sup>10</sup> Se præambelen til Schengen-konventionen.

<sup>11</sup> Artikel 17 i Schengen-aftalen fra 1985.

<sup>12</sup> Schengen-konventionen taler om “kontraherende parter”. Udtrykket “medlemsstater” benyttes i denne meddelelse for at lette læsningen.

<sup>13</sup> Se bilag III.

dem, der oprettede permanente samarbejds- og informationsudvekslingsstrukturer i form af fælles politistationer (JPS) og politi- og toldsamarbejdscentre (PCCC) ved de indre grænser. Eksempler er PCCC ved Kehl/Offenburg (Tyskland/Frankrig)<sup>14</sup>, Tournai (Belgien/Frankrig)<sup>15</sup>, Ventimiglia og Modano<sup>16</sup> (Frankrig/Italien), Canfranc-Somport-Urdo, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les et Biriadou-Irún (Frankrig/Spanien)<sup>17</sup>, Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro samt Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (Spanien/Portugal)<sup>18</sup>.

Et omfattende tresidigt politisamarbejde er blevet opbygget mellem Nederlandene, Belgien og Tyskland i området omkring Maastricht, Aachen og Eupen. En aftale mellem Frankrig og Luxembourg er blevet indgået<sup>19</sup>, men den er endnu ikke trådt i kraft. En firesidet formaliseret samarbejdsstruktur mellem Luxembourg, Frankrig, Belgien og Tyskland er tæt ved at være på plads. Sådanne samarbejdscentre har vist sig at være et effektivt middel til at løse problemet med 'sikkerhedslakuner' i grænseområder affødt af afskaffelsen af grænsekontrollen og den omstændighed, at de retshåndhavende myndigheders aktion har måttet indstilles ved de indre grænser. Samarbejde indebærer en udvidet informationsudveksling, fælles aktioner og kontroller og planlægning af koordinerede aktioner. Det skal bemærkes, at denne type samarbejde både anses for nyttigt af de implicerede medlemsstaters myndigheder og af befolkningen i de områder, hvor det er blevet etableret.

Wien-handlingsplanen slår til lyd for at udbygge denne form for samarbejde. Kommissionen er kommet til den konklusion, at en bredere anvendelse af denne model i hele EU ville udgøre et vægtigt bidrag til bekæmpelsen af kriminalitet og til en forbedring af den gensidige tillid og det gensidige samarbejde mellem de retshåndhavende myndigheder fra forskellige medlemsstater. Det ville være nyttigt, hvis et samarbejde af denne art kunne tjene som model for de medlemsstater, som endnu ikke har etableret et sådant samarbejde. Udkastet til Rådets henstilling om fælles politistationer og politi- og toldsamarbejdscentre<sup>20</sup>, som blev udarbejdet af Belgien under dets formandskab, ville være en fortræffelig basis herfor. Kommissionen vil benytte AGIS-programmet til yderligere at fremme etableringen af samarbejde af denne art.

Artikel 44 i Schengen-konventionen indeholder en kortsigtet og en langsigtet forpligtelse til at forbedre kommunikationsforbindelserne, navnlig i grænseområder. Der foreligger dog ikke tilstrækkelige oplysninger til at konstatere, i hvor høj grad dette rent faktisk er sket. De forbindelser, der skal etableres, er ikke begrænset til telefon- og telefaxforbindelser, men omfatter også data- og computerforbindelser. Opmærksomheden skal på lang sigt fokuseres på at forbedre radioforbindelserne.

---

<sup>14</sup> Aftale af 7. december 1995 om politisamarbejde i grænseområder gennem opbygning af permanente fælles fransk-tyske politistationer samt regeringsaftalen indgået i Mondorf-les-Bains den 9. oktober 1997 om samarbejde mellem politi- og toldmyndighederne i grænseområderne (trådte i kraft den 1. april 2000).

<sup>15</sup> Aftale af 5. marts 2001 om politi- og toldsamarbejde i grænseområderne (hvorved oprettedes Tournais politi- og toldsamarbejdscenter).

<sup>16</sup> Aftale indgået i Chambéry den 3. oktober 1997 om oprettelse af de fælles stationer i Ventimiglia og Modano.

<sup>17</sup> Aftale indgået i Blois den 7. juli 1998 om grænseoverskridende told- og politisamarbejde.

<sup>18</sup> Aftale af 19. november 1997.

<sup>19</sup> Aftale af 15. oktober 2001 med Luxembourg.

<sup>20</sup> Rådets dokument ENFOPOL 45 af 5. april 2002.

En udbygning af radioforbindelserne hæmmes primært af den tekniske forskel mellem de to vigtigste kommunikationsnormer, nemlig TETRA og TETRAPOL. For at overvinde dette problem omfatter et stort antal af de ovenfor nævnte bilaterale aftaler en udveksling af radiomateriel mellem politimyndighederne i grænseområder. For at sikre indbyrdes kompatibilitet tilsluttede Artikel 36-Udvalget sig den 15. december 2002 konklusionerne fra et seminar afholdt i Helsingfors den 20. og 21. september 1999<sup>21</sup>, som foreslog, at der blev etableret indbyrdes kompatibilitet mellem TETRA og TETRAPOL. I denne forbindelse udtrykker Kommissionen tilfredshed med det spørgeskema, som det græske formandskab udarbejdede i første halvår af 2003 for at få et klarere overblik over udviklingen med hensyn til indkøb, installation og drift af samt indbyrdes kompatibilitet mellem digitale trådløse systemer<sup>22</sup>.

Direkte radiokommunikation er særlig påkrævet i forbindelse med aktioner på tværs af grænserne. I alle andre tilfælde er en informationsudveksling på basis af artikel 39 og 46 og i stigende grad via direkte (radio-)relæer med de fælles politistationer eller politi- og toldsamarbejdscentre sædvanligvis tilstrækkelig til at dække kommunikationsbehovet. Da der ikke findes nogen data om grænseoverskridende aktioner, er det umuligt at vurdere, om der findes reelle kommunikationsbehov, som ikke er dækket. Ud over indbyrdes kompatible kommunikationssystemer er en udveksling af telefonnumre og frekvenstabeller samt kendskab til den anden medlemsstats sprog også nødvendig for en effektiv kommunikation. Kommissionen støtter derfor kraftigt sproguddannelse af polititjenestemænd som en af de vigtigste forudsætninger for et velfungerende politisamarbejde på tværs af grænserne.

Politiet i grænseområder kunne også overveje at benytte mobil- og satellittelefoner til at kontakte deres modparter på den anden side af grænsen, når det er nødvendigt med direkte kontakt. Selv om det kan forekomme at være en indlysende mulighed, er der modstand hos visse politimyndigheder på grund af fortrolighedsrisici og afhængigheden af kommercielle teleselskaber. Som nogle medlemsstatsers politi har erfaret, kan der dog rådes bod på disse indvendinger ved at benytte kryptering.

Artikel 45 fastsætter, at medlemsstaterne "forpligter sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger" for at sikre, at udenlandske gæster udfylder og underskriver registreringsformularen i forbindelse med erhvervsmæssig udlejning og identificerer sig ved forevisning af gyldig legitimation, og at disse formularer opbevares eller indgives til de kompetente myndigheder. Sådant information kan være af stor betydning for retshåndhævelsen, hvilket tidligere succeser med bekæmpelsen af terrorisme har vist.

Det står dog på nuværende tidspunkt ikke klart, hvordan medlemsstaterne opfylder denne forpligtelse, og hvordan disse oplysninger bruges i den retshåndhævende praksis. Der synes derfor at være behov for at drøfte spørgsmålet i Rådet.

Oplysninger, der udveksles, skal beskyttes i overensstemmelse med artikel 129 samt artikel 126 og 127 i Schengen-konventionen, hvilket bl.a. indebærer, at anbefaling R (87) 15 vedtaget den 17. september 1987 af Europarådets Ministerudvalg om

---

<sup>21</sup> Se Rådets dokument 11626/2/99 ENFOPOL 64, rev. 2, og 142117/99 CATS 40.

<sup>22</sup> Se Rådets dokument 15788/02 ENFOPOL 159.

politiets brug af personoplysninger obligatorisk skal overholdes. En forpligtelse, som er værd at nævne i denne forbindelse på grund af sin operative nytte for det grænseoverskridende samarbejde, er forpligtelsen til hver sjette måned at revidere den såkaldte "Håndbog om grænseoverskridende politisamarbejde". Denne forpligtelse følger af Schengen-eksekutivkomitéens afgørelse af 16. december 1998<sup>23</sup>. Håndbogens store nytte ligger i, at den indeholder praktiske detailoplysninger om, hvordan samarbejdet mellem politimyndighederne på tværs af de indre grænser skal gennemføres. Håndbogen indeholder bl.a. kontakadresser og telefonnumre samt oplysninger om begrænsningerne og forpligtelserne i det grænseoverskridende politisamarbejde. Medlemsstaterne forpligtede sig til at integrere håndbogen i deres nationale regelsæt og til at holde den ajour. Det græske rådsformandskabs initiativ i 2003 til at ajourføre håndbogen og det italienske formandskabs forelæggelse af en revideret version må derfor hilses velkommen.

Ud over ovennævnte forpligtelser indførte Schengen-konventionen følgende samarbejdsinstrumenter eller bemyndigelsesregler, som letter opfyldelsen af dens målsætninger.

Det første drejer sig om diskret observation af en mistænkt (artikel 40) og det andet det tilfælde, hvor en person antræffes på forsk gerning og søger at undgå arrestation ved at krydse internationale grænser (forfølgelse ('hot pursuit'), artikel 41-43). Da tilladelsen til at operere uden for det nationale retsområde er en undtagelse, omfatter regelsættet retlige garantier og begrænsninger, som gør det meget besværligt for politiet at anvende. Selv om der ikke foreligger præcise tal, er der tegn på, at disse instrumenter kun benyttes i meget ringe omfang.

Disse restriktioner kan lempes ved hjælp af bilaterale aftaler, men der foreligger ingen oplysninger om, at der skulle være en stigende brug af grænseoverskridende aktioner i denne sammenhæng. På EU-plan er der blevet taget en række initiativer for at gøre anvendelsen af disse artikler nemmere. Således vedtog Rådet i oktober 2000 en afgørelse med henblik på at forenkle proceduren for ændring af henvisningerne til bl.a. "polititjenestemænd" og "myndigheder" i artikel 40 og 41 i Schengen-konventionen<sup>24</sup>. Der blev også vedtaget en rådsafgørelse med henblik på at udvide anvendelsesområdet for artikel 40 ved at tillade observation af flere kriminelle handlinger og ved også at lade personer, som kunne lede til en mistænkt, være omfattet<sup>25</sup>. I andet halvår af 2001 indkaldte det belgiske rådsformandskab en ekspertgruppe, for at den skulle fremkomme med konkrete henstillinger til, hvordan man kunne udvide mulighederne for grænseoverskridende forfølgelser i luften, pr. jernbane (internationale tog) og til vands. Disse henstillinger blev ikke yderligere drøftet i Rådet.

Efter Kommissionens opfattelse forudsætter etableringen af et område med sikkerhed, at de hindringer for et samarbejde, der skyldes måden, hvorpå grænserne krydses, eller det transportmiddel, hvormed grænserne krydses, bør afskaffes. Politiet bør kunne iværksætte grænseoverskridende forfølgelser i forbindelse med flere former for kriminelle handlinger og bør i tilfælde, hvor de kompetente lokale

---

<sup>23</sup> Rådets dokument SCH.Com-ex (98) 52.

<sup>24</sup> Rådets afgørelse af 28. september 2000, EFT L 248 af 3. oktober 2000.

<sup>25</sup> Rådets afgørelse af 2. oktober 2003, EUT L 260 af 11. oktober 2003.

myndigheder i medlemsstater, hvor forfølgelsen finder sted, er ude af stand til at intervenere prompte, have mulighed for at gribe effektivt ind med henblik på at fastslå den forfulgte persons identitet og overføre vedkommende til ovennævnte kompetente lokale myndigheder. Kommissionen henstiller derfor, at ovennævnte ekspertgruppes arbejde videreføres med henblik på yderligere undersøgelse af betingelserne for grænseoverskridende aktioner og de kompetencer, der er nødvendige herfor. Kommissionen er af den opfattelse, at instrumentets effektivitet og nytte ville blive forøget, hvis medlemsstaterne anvendte et ensartet sæt af regler og betingelser.

Artikel 46 i Schengen-konventionen giver politimyndighederne ret til at udveksle oplysninger, "der kan hjælpe med at bekæmpe" lovovertrædelser og handlinger, der udgør en trussel mod den offentlige orden, med en anden medlemsstat på eget initiativ, med andre ord "uopfordret". Der foreligger ingen sammenlignende data, der kan fastslå graden af gennemførelse af denne artikel, og heller ikke oplysninger om, hvorvidt der er sket politimæssig indgriben på basis af oplysninger, der er blevet udvekslet på grundlag af denne artikel. Det samme gælder for anvendelsen og brugen af de øvrige artikler, der henvises til i dette afsnit.

En effektiv måde at indhente og udveksle oplysninger på er at udstationere forbindelsesofficerer, som artikel 47 omhandler. Den specifikke procedure, der skal benyttes for at gøre brug af sådanne forbindelsesofficerer, der udstationeres i tredjelande, blev ændret ved en rådsafgørelse, der blev vedtaget den 27. februar 2003 på det danske rådsformandskabs initiativ<sup>26</sup>. I hvor høj grad denne afgørelse anvendes i praksis står ikke klart. Kommissionen foreslår derfor, at Rådet undersøger dette spørgsmål.

Artiklerne om Schengen-informationssystemet (SIS) indfører en forpligtelse til at "oprette og drive et fælles informationssystem", beskriver, hvilke skridt der skal tages, når der er foretaget en positiv identifikation på basis af artikel 95-100, og fastsætter, hvilken databeskyttelsesordning der skal benyttes. Disse artikler giver mulighed for at indlæse og foretage forespørgsler om visse data, som det beskrives i artikel 95-100. Forbindelsen mellem den medlemsstat, der indlæser SIS-data, og de polititjenestemænd, der identificerer en eftersøgt person eller genstand, er SIRENE-kontorerne i de enkelte medlemsstater. I de fleste medlemsstater er SIRENE også den 'centrale instans', der er nævnt i artikel 39 og 46 (se ovenfor).

I 1999 blev SIS benyttet af ti medlemsstater. I marts 2001 var tallet vokset til 15, efter at de fem nordiske lande tilsluttede sig SIS. Den 29. maj 2000 godkendte Rådet Det Forenede Kongeriges anmodning om at deltage i visse aspekter af Schengen, *bl.a.* politisamarbejdet, narkotikabekæmpelsen og SIS. En tilsvarende afgørelse blev truffet den 28. februar 2002 for Irlands vedkommende. Der er forberedelser i gang for at tilslutte Det Forenede Kongerige til SIS inden udgangen af 2004. Irland ventes at følge efter senere. Derved bringes det samlede antal SIS-brugere op på 17.

Det nuværende SIS har dog kun 18 tilslutningsporte, og der skal tilsluttes ti nye medlemsstater i fremtiden. Kommissionen fik derfor til opgave at udvikle et andengenerations-SIS. På grund af lovgivningsinitiativer fra det spanske

---

<sup>26</sup> Rådets afgørelse 2003/170/RIA af 27. februar 2003, EUT L 67 af 12. marts 2003.

formandskab i første halvår af 2002 med henblik på at føje nye funktioner til SIS<sup>27</sup> og Rådets konklusioner om SIS II<sup>28</sup> vil det nye SIS få et meget større antal brugere (ikke kun medlemsstater, men også Eurojust og Europol) og også indeholde nye funktioner (f.eks. søgning i ufuldstændige data, sammenkædning af efterlysninger af personer) og flere datakategorier (f.eks. biometri, fly og containere). I lyset af den omfattende positive operative virkning og nytte af SIS i bekæmpelsen af kriminalitet bør der presses på for at sikre en hurtig indførelse af nye funktioner, om muligt i det nuværende SIS.

I juli 2003 fremsatte Kommissionen et forslag om at give medlemsstaternes motorkontorer adgang til SIS for at forhindre stjålne køretøjer i at blive registreret<sup>29</sup>. Procedurene for samkøring af SIS-SIRENE findes i en håndbog, som kræver regelmæssig ajourføring for at sikre, at organisatoriske og nye retlige forpligtelser opfyldes effektivt. Dette er aldrig hidtil sket. I første halvår af 2003 tog det græske formandskab initiativ til at vedtage en formel procedure for regelmæssig ajourføring af håndbogen. Det foreslog, at Kommissionen skulle varetage denne opgave. Det er af afgørende betydning, at proceduren vedtages snarest muligt<sup>30</sup>.

SIS er et betydningsfuldt resultat inden for politisamarbejdet i EU. I marts 2003 var der indlæst over 11 millioner registreringer af efterlyste personer og genstande. Over 35 000 positive identifikationer af personer eller genstande rapporteres hvert år til det nationale SIRENE. Succesen skyldes primært den centrale rolle, som SIS spiller i forbindelse med afskaffelsen af grænsekontrollen, gennemførelsen af kontroller ved de ydre grænser, dets integration i de normale nationale politi- og grænsekontrolapplikationer og den intensive opfølgning i Rådets arbejdsgrupper under hvert enkelt EU-rådsformandskab.

SIS har opfyldt de retshåndhævende myndigheders store forventninger og er nu klar til en ambitiøs udvidelse (SIS II) med flere funktioner. Med tiden vil de mere avancerede funktioner betyde, at SIS gradvis kunne udvikle sig til et redskab, som kunne benyttes til andre formål, så det bedre afspejler realiteternes verden med et delt ansvar for et fælles område med sikkerhed. Et eksempel på en mere avanceret funktion af denne art ville være muligheden for at lagre biometriske data. En afgørende fordel ved en sådan udvikling ville være muligheden for at gennemføre mere præcise eftersøgninger, så man undgår problemerne med dagens alfanumeriske eftersøgninger, som uvægerligt vil blive mindre præcise i takt med, at databasen vokser. Som ministrene for retlige og indre anliggender bekræftede på deres møde den 5. og 6. juni 2003, betyder dette dog ikke, at systemets karakter som et enkelt og hurtigt "hit-no hit"-system skal ændres. Under alle omstændigheder skulle denne eventuelle udvikling ikke berøre det nuværende SIS, men snarere det fremtidige SIS II.

---

<sup>27</sup> EFT C 160 af 4. juli 2002.

<sup>28</sup> Vedtaget af RIA-Rådet den 5. og 6. juni 2003.

<sup>29</sup> KOM(2003) 510 endelig.

<sup>30</sup> Initiativ fra Den Helleniske Republik med henblik på vedtagelse af Rådets forordning om proceduren for ændring af Sirene-Håndbogen, EFT C 82 af 5. april 2003, og initiativ fra Den Helleniske Republik med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om ændring af Sirene-Håndbogen, EFT C 82 af 5. april 2003.

### 2.1.2 Europol

Artikel 29 og 30 i TEU og konklusionerne fra Tammerfors fremhæver Europols rolle i det retshåndhævende samarbejde i EU og indeholder en række konkrete foranstaltninger, som skal træffes senest fem år efter TEU's ikrafttræden. Tidligere anførte Wien-handlingsplanen en række foranstaltninger, som skulle træffes vedrørende Europol.

Formelt er de fleste spørgsmål i relation til Europol, der omtales i TEU og Tammerfors-programmet, blevet taget op i rådsafgørelser. Mange af de foranstaltninger, der omtales i Wien-handlingsplanen, er ligeledes blevet gennemført.

Det første skridt blev taget i 2000 med Rådets vedtagelse af en protokol med henblik på at udvide Europols kompetence til at dække hvidvaskning af penge generelt. Da denne meddelelse gik i trykken, var der stadig ni medlemsstater, som endnu ikke havde ratificeret protokollen<sup>31</sup>.

I december 2001 besluttede Rådet i erkendelse af, at den internationale organiserede kriminalitet ikke begrænser sine aktiviteter til de områder, hvor Europol har kompetence, at udvide Europols mandat til alle de former for kriminalitet, der er anført i bilaget til Europol-konventionen<sup>32</sup>. Mandatudvidelsen, som vil gøre det nemmere for Europol at tilrettelægge sit arbejde effektivt, fik virkning den 1. januar 2002.

I november 2002 vedtog Rådet en protokol om ændring af Europol-konventionen med specifikke artikler om Europols deltagelse i medlemsstaternes fælles efterforskningshold og muligheden for Europol for at anmode medlemsstaternes kompetente myndigheder om at indlede eller koordinere kriminelle efterforskninger i særlige tilfælde. Protokollen er ved at blive ratificeret af medlemsstaterne<sup>33</sup>.

En ny protokol blev vedtaget af Rådet i november 2003. Den behandler en række af de problemer, der lægger sig hindrende i vejen for en udvidelse af Europols operative kapacitet. Den åbner mulighed for direkte kontakter mellem Europol og de relevante polititjenester i medlemsstaterne og for sidstnævnte for at få adgang til Europol-informationssystemet.

Udviklingen vedrørende Europol gennem de sidste par år var ikke begrænset til foranstaltninger, der følger af TEU, Wien-handlingsplanen og Tammerfors-konklusionerne. Allerede i løbet af det første år af Europols virke stod det klart, at organisationen ikke endnu var så effektiv, som den burde være.

Ét hovedproblem er medlemsstaternes tilbageholdenhed med at videregive oplysninger og efterretninger til Europol, hvilket påvirker Europols evne til at tilføre den nødvendige merværdi i den kriminelle analyse på EU-plan. Som følge heraf er det ofte medlemsstaternes opfattelse, at Europol ikke opfylder behovene hos dens

---

<sup>31</sup> EFT C 358 af 13. december 2000. Frem til den 5. juni 2003 var protokollen blevet ratificeret og anmeldt af DE, ES, FR, GR, PT og SV.

<sup>32</sup> EFT C 362 af 18. december 2001.

<sup>33</sup> EFT C 312 af 16. december 2002.

kunder, nemlig deres retshåndhævende myndigheder, og de er ikke motiveret til at give Europol flere oplysninger. En anden grund er mangelen på et informationssystem, som stadig er under udvikling, hvor denne meddelelse går i trykken (se nedenfor).

I 2002 indledte Europols Styrelsesråd derfor en evalueringsproces med det formål at finde frem til, hvilke faktorer der primært virker som en hæmsko for et effektivt samarbejde med Europol. Efterfølgende udarbejdede lederne af Europols nationale enheder (HENU) en lang liste over vanskeligheder og mulige løsninger. En af deres vigtigste konklusioner var, at Europol-konventionen havde behov for at blive tilpasset og smidiggjort. Af andre vigtige HENU-konklusioner kan nævnes behovet for at fjerne forskellige hindringer for videregivelse af information, ofte af retlig karakter, som findes i medlemsstaterne. Disse konklusioner, som var indeholdt i et internt 'matrixdokument' fra sommeren 2002, foreslås gennemført inden for tolv måneder.

Indgående overvejelser i første halvår af 2002 førte til, at der blev udarbejdet en protokol om ændring af konventionen. Protokollen dækkede ikke kun områder som analyse, dataadgang og databeskyttelse, men også den demokratiske kontrol med Europol. Den 19. december 2002 nåede Rådet til politisk enighed om den<sup>34</sup>. Derudover indledtes i foråret 2003 tredje runde af de gensidige evalueringer af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem henholdsvis medlemsstaterne og Europol og mellem medlemsstaterne indbyrdes. Denne evaluering skulle føre til en række vigtige henstillinger til, hvordan dette aspekt af samarbejdet kan forbedres yderligere.

Ud over oplysninger fra EU-medlemsstaterne er Europol også afhængig af oplysninger, der findes uden for EU, for at have et bedre informationsgrundlag for udførelsen af sine opgaver. Der skete kraftige fremskridt i Europols samarbejde med tredjelande og internationale organisationer via den liste, der blev udarbejdet ved Rådets afgørelse af 27. marts 2000<sup>35</sup>. Disse samarbejdsaftaler er afgørende for Europols arbejde, idet de udgør det formelle grundlag, der sætter Europol i stand til at udveksle personoplysninger med de respektive tredjelande og organisationer.

Hidtil har Europol undertegnet samarbejdsaftaler, omfattende mulighed for at udveksle personoplysninger, med en række tiltrædende lande, Island, Norge og Interpol. Det har også undertegnet aftaler med Kommissionen og Den Europæiske Centralbank. Europol forhandler for øjeblikket en aftale med Eurojust og et administrativt arrangement med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Ved udgangen af 2003 vil Europol have indgået aftaler med alle de tiltrædende lande og alle kandidatlandene.

Begivenhederne den 11. september 2001 bidrog til at sætte skub i indgåelsen af aftaler med USA. Den 6. december 2001 undertegnede Europol en strategisk samarbejdsaftale med USA og i december 2002 en aftale om udveksling af personoplysninger. Indgåelsen af sidstnævnte aftale er en positiv udvikling i

---

<sup>34</sup> Rådets dokument 13254/02-EUROPOL 76, rev. 5.

<sup>35</sup> EFT C 106 af 13. april 2000.

betragtning af den forskelligartede databeskyttelseslovgivning, der findes i USA og EU.

En afgørende forudsætning for, at Europol kan fungere effektivt, er Europol-informationssystemet (EIS). Igennem de seneste par år har Europol arbejdet på et meget avanceret system, som skal give mulighed for decentraliseret lagring og indhentning af oplysninger om organiseret kriminalitet, som medlemsstaterne og Europol ligger inde med. Hidtil er det dog ikke lykkedes at få etableret et system på grund af dets kompleksitet (fri tekstoversættelse til elleve sprog). Kommissionen finder det helt afgørende for Europols resultater, at en forenklet version af EIS bliver disponibel snarest muligt. Den mere avancerede version bør så indføres på et senere stadium.

Europols ledelse har desuden været underlagt et løbende opsyn. Det kom gradvis til at stå klart, at Europols personalevedtægt ikke var gældende eller manglede specifikke bestemmelser for Europols direktion. Vedtægten blev derfor ændret gennem tilføjelse af bestemmelser om udvælgelse, udtræden af tjenesten og disciplinærprocedurer for Europols direktør og vicedirektører<sup>36</sup>.

Et andet vigtigt spørgsmål er spørgsmålet om den demokratiske kontrol med Europol. Især Europa-Parlamentet har med jævne mellemrum kritiseret, at kontrollen med Europol er utilfredsstillende. For at få et klart overblik over dette spørgsmål forelagde Kommissionen en meddelelse om den demokratiske kontrol med Europol for Europa-Parlamentet og Rådet den 26. februar 2002<sup>37</sup>. Den beskrev og vurderede de mange typer af kontrol med Europol (Europol-konventionen, databeskyttelsesregler, Styrelsesrådets overvågende funktioner). Konklusionen var, at i betragtning af at Europol har begrænsede beføjelser i sammenligning med medlemsstaternes nationale politi, kan det ikke hævdes, at der foreligger manglende demokratisk kontrol i dets tilfælde.

Kommissionen mente dog, at den kontrol, de femten individuelle nationale parlamenter udøver, og den begrænsede rolle, Europa-Parlamentet har fået tildelt, fører til en fragmenteret demokratisk kontrol med Europol. Den fremsatte derfor en række henstillinger med henblik på at forbedre situationen. Den vigtigste var, at der oprettes et blandet udvalg af repræsentanter for de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, som nøje skulle følge udviklingen i og informationsudvekslingen med Europol.

Europol har udrettet meget i de seneste fire år. De Europol-relaterede punkter i traktaten og Tammersfors-konklusionerne er blevet gennemført, men der er stadig en række spørgsmål fra Wien-handlingsplanen, som mangler at blive gennemført eller endnu ikke er blevet undersøgt til bunds. I nogle tilfælde kan det dog være nødvendigt at undersøge, om henstillingerne fra 1998 stadig er relevante.

Blandt de foranstaltninger i Wien-handlingsplanen, der skulle træffes senest to år efter TEU's ikrafttræden, var en undersøgelse af muligheden for at give Europol adgang til SIS-data. Dette har været genstand for drøftelse i nogen tid. Rådet har i

---

<sup>36</sup> Rådets retsakt af 19. december 2002 om ændring af vedtægten for Europols personale, EFT C 24 af 31. januar 2003.

<sup>37</sup> KOM(2002) 95 endelig.

princippet indvilliget i, at Europol får delvis adgang til SIS, især data, der oplagres i henhold til artikel 95, 99 og 100 i Schengen-konventionen. Med henblik herpå vil Rådet i den nærmeste fremtid træffe beslutning om en ændring af SIS-konventionen gennem indsættelse af en ny artikel 101A, som skal etablere retsgrundlaget for Europols adgang til SIS.

På grund af tekniske restriktioner er der imidlertid risiko for, at Europols adgang ikke kan blive mulig, før SIS II er blevet gennemført, hvilket vil sige ikke før i 2006. Kommissionen finder, at denne periode er alt for lang, og foreslår, at alternative løsninger overvejes, f.eks. at give Europol "read-only"-adgang via det nationale SIS. Det må dog erkendes, at et sådant arrangement kræver en tilsvarende ændring af Schengen-konventionen.

Opfordringen til at oprette en database over uafsluttede efterforskninger blev drøftet i Europol med de nationale Europol-enheder, men der er endnu ikke taget yderligere initiativer. I betragtning af dette projekts tekniske og retlige kompleksitet forekommer det urealistisk at forvente, at det bliver en realitet i den nærmeste fremtid.

Hvad angår de foranstaltninger i Wien-handlingsplanen, der skulle træffes inden for fem år, kræver følgende spørgsmål yderligere behandling:

Der er ikke sket fremskridt med forbedringen af statistikkerne om grænseoverskridende kriminalitet. Der findes endnu ingen aftalte kriterier for EU-dækkende statistikker. Dette skyldes mangelen på fælles definitioner af lovovertrædelser, hvilket medfører, at de nationale statistikker ikke er indbyrdes sammenlignelige. Drøftelserne om udvidelsen af Europols mandat viste, at det vil blive vanskeligt at opnå enighed om fælles definitioner for visse forbrydelsers vedkommende.

Spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan Europol kunne tildeles adgang til toldinformationssystemet (CIS), er endnu ikke blevet drøftet indgående. CIS-konventionen giver via artikel 7 III principielt mulighed for at tildele Europol adgang. For at gøre det er det imidlertid nødvendigt med en tillægsprotokol. Kommissionen er af den opfattelse, at dette vigtige spørgsmål bør løses snarest muligt.

Hvad angår forsknings- og dokumentationsnetværket om grænseoverskridende kriminalitet, er et konkret skridt oprettelsen af videnstyringscentret i Europol, som indeholder oplysninger om særlig ekspertise inden for retshåndhævelse i EU, f.eks. på universiteter, men også om mere operative emner som f.eks. teknisk udstyr. Desuden arbejder Europol sammen med medlemsstaterne og Kommissionen om at opgradere den årlige situationsrapport om den organiserede kriminalitet i EU fra at være et beskrivende dokument til at være en trusselsvurdering. Formålet hermed er at gøre situationsrapporten til et afgørende planlægningsinstrument i EU's kamp mod den organiserede kriminalitet. Kommissionen foreslår, at det drøftes med Europol, om de foranstaltninger, der er truffet hidtil, er dem, der var tilsigtet i Wien-handlingsplanen, og hvilke eventuelle yderligere initiativer der skal tages.

Hvad angår opfordringen til at udforme og gennemføre en informationsstrategi for at gøre offentligheden bekendt med Europols arbejde og beføjelser, har det vist sig

gennem de sidste to år, at det er vigtigere at øge vidensniveauet i retshåndhævende kredse i medlemsstaterne end i den brede offentlighed. Fokus i Europols og medlemsstaternes informationsstrategi har derfor været udformning af et oplysningsprogram rettet mod de retshåndhævende myndigheder. Programmet vil blive gennemført i 2003 og 2004 og blive samfinansieret af EU's AGIS-program.

Kommissionen er af den opfattelse, at et effektivt langsigtet oplysningsprogram er af afgørende betydning for at forbedre den gensidige forståelse og det gensidige samarbejde mellem Europol og medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Kommissionen er glad for, at AGIS-programmet kan yde midlertidig støtte til at igangsætte programmet. Finansieringen må dog på længere sigt tilvejebringes af Europol og medlemsstaterne.

I første halvår af 2002 undersøgte Rådet muligheden for at indføre en forenklet procedure for fremtidige ændringer af Europol-konventionen. Dette blev anset for nødvendigt, fordi de nuværende procedurer stiller krav om, at hver eneste ændring af konventionen skal ratificeres af alle medlemsstater. Hidtil har disse drøftelser ikke kunnet afsluttes. Efter Kommissionens opfattelse er det afgørende at forenkle proceduren for fremtidige ændringer af Europol-konventionen, ikke mindst på baggrund af udvidelsen. Den eneste praktisk anvendelige løsning er at erstatte konventionen med en rådsafgørelse vedtaget i medfør af artikel 34, stk. 2, litra c). Kommissionen er rede til at fremsætte forslag til et sådant udkast til Rådets afgørelse med henblik herpå.

Europol har været fuldt operationel i nu fire år. I løbet af denne periode er dets potentielle som et vigtigt redskab i EU's kamp mod grov international kriminalitet trådt stadig skarpere i profil. Alle de konkrete foranstaltninger, TEU og Tammerforskonklusionerne slår til lyd for, er blevet vedtaget af Rådet i form af afgørelser og retsakter, hvoraf nogle kræver ratifikation af medlemsstaterne. Når alle disse foranstaltninger er fuldt ratificeret og gennemført, vil de sætte Europol i stand til at fungere mere effektivt.

Hvad angår Europols fremtid, er det, der kræves på kort sigt, en periode med konsolidering, hvorunder alle retsakter vedrørende Europol ratificeres og gennemføres, oplysningsprogrammet videreføres, en forenklet version af EIS etableres, og HENU-rapporten gennemføres.

Efter denne konsolidering bør Europol tildeles visse efterforskningsbeføjelser. Drøftelsen af dette betydningsfulde udviklingsskridt skal omfatte en analyse af de mulige konsekvenser for den retslige og parlamentariske kontrol med Europol.

### *2.1.3 Operativt politisamarbejde, herunder taskforcen af EU-politichefer (TFPC)*

Wien-handlingsplanen slog til lyd for at udvikle og udvide det operative samarbejde mellem EU's retshåndhævende myndigheder inden to år efter TEU's ikrafttræden. Den foreslog, at de fælles aktioner, som medlemsstaternes toldmyndigheder iværksætter, kunne tjene som model.

Konklusion 44 i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors kan betragtes som et første konkret skridt i retning af at udvikle og udvide et sådant samarbejde. Den opfordrede til, at der nedsættes en "europæisk operativ taskforce af politichefer,

der i samarbejde med Europol kan udveksle erfaringer, oplysninger om bedste praksis og information om aktuelle tendenser i grænseoverskridende kriminalitet og medvirke til planlægningen af operative aktioner."

Siden sit første møde i april 2000 har taskforcen af EU's politichefer (TFPC) holdt otte møder, én gang pr. rådsformandskab. Meget tid på møderne blev brugt til at blive enige om, nøjagtig hvilke opgaver taskforcen skulle udføre. På mødet i København i juli 2002 nåede TFPC til enighed om følgende primære opgaver:

- at fremme en koordineret metode med fokus på grænseoverskridende kriminalitet i EU, bl.a. baseret på Europol-analyser af organiseret kriminalitet
- at vedtage initiativer og planlægge og indlede aktioner, der indebærer deltagelse af to eller flere medlemsstater og er rettet mod prioriterede indsatsområder i kampen mod organiseret kriminalitet
- at tjene som forum for informationsudveksling og for drøftelser om kriminalitetstendenser og at fastlægge strategier for bekæmpelse af kriminalitet
- at fremsætte politiske henstillinger til Rådet i relation til politiet (i generisk forstand) og at sikre gennemførelse og opfølgning af disse
- at bidrage til at sikre en høj standard i de europæiske politisystemer i henseende til retsstatslige og demokratiske principper.

På mødet i København i 2002 nåede man også til enighed om en metode for forberedelse, gennemførelse og opfølgning af fælles aktioner. Fra da af skulle fælles aktioner foreslås af et "førende land" på basis af strategiske analyser udarbejdet af Europol; andre interesserede lande vil kunne tilslutte sig det operative team; Europol vil yde analytisk støtte; status- og slutrapporterne skal forelægges for TFPC. Det står dog stadig ikke helt klart, hvem der har ansvaret for forberedelsen, planlægningen, overvågningen og evalueringen af fælles operative aktioner.

På mødet i april 2002 nåede TFPC til enighed om at nedsætte et "styrelsesudvalg" med den opgave at sikre kontinuitet i arbejdet ved at sørge for en passende forberedelse af møder, overvåge opfølgningen af henstillinger og identificere og foreslå emner, der skal tages op til drøftelse. Styrelsesudvalget er sammensat af det indeværende, det foregående og det fremtidige rådsformandskab, Europol, Kommissionen og Generalsekretariatet for Rådet. Ifølge TFPC's møde i Rom i 2003 bør dette styrelsesudvalgs rolle styrkes, f.eks. ved at holde møder hyppigere eller ved at give adgang til dets møder for repræsentanter for de internationale kontorer i medlemsstaternes polititjenester. Næste møde i styrelsesudvalget er berammet til at finde sted den 30. januar 2004.

TFPC har taget en lang række initiativer til aktioner, f.eks. vedrørende beskyttelse af euroen, ulovlig indvandring, menneskehandel, køretøjskriminalitet og børnemisbrug. Der er dog generel enighed om, at disse aktioner ikke hidtil har givet operativ merværdi på EU-plan (selv om de beslutninger, der blev truffet på det seneste TFPC-møde den 19. og 20. maj 2003 om fremtidige fælles aktioner over for ulovlig indvandring og menneske- og narkotikahandel, er opløftende).

Denne manglende effektivitet kan forklares ved en række faktorer. Medlemsstaternes ledende polititjenestemænd skal i reglen tage sig af en lang række spørgsmål fra rent administrative spørgsmål til stærkt politiske spørgsmål, så europæiske spørgsmål er derved blot en ud af mange prioriteter.

Derudover er der store forskelle i de beføjelser, repræsentanterne for medlemsstaternes politi i TFPC har. I nogle tilfælde er der klart én national politichef, som har beføjelse til at træffe afgørelse om indsættelse af ressourcer, hvorimod den delegerede fra politiet i TFPC i andre medlemsstater repræsenterer en decentraliseret national politistyrke. I lande med et føderalt system er repræsentationen forholdsvis kompleks. Endelig er der problemet med kontinuiteten mellem plenarmøderne i TFPC, selv om situationen har forbedret sig med oprettelsen af det ovenfor nævnte styrelsesudvalg.

Organisatoriske svagheder har forværret problemerne i TFPC. Den omstændighed, at der i reglen kun afholdes et møde i TFPC pr. rådsformandskab, medfører en overbelastet dagsorden, hvilket derefter kun i ringe omfang giver plads til tilbundsående drøftelser; sen aflevering af dokumenter fører desuden til utilstrækkelig forberedelse fra delegationernes side. Det skal påpeges, at TFPC's funktion ikke lettes ved, at det opererer uden for Rådets strukturer.

Alligevel skal betydningen af TFPC's møder for en forbedring af de bilaterale og multilaterale kontakter mellem de ledende polititjenestemænd i medlemsstaterne ikke undervurderes, da de er de eneste møder, hvor de alle er samlet samtidig.

Som de ledende polititjenestemænd i EU spiller medlemmerne af TFPC en vigtig dobbeltrolle: i kraft af deres nære kontakt til ministre kan de øve indflydelse på de politiske beslutninger vedrørende politimæssige spørgsmål, samtidig med at de har beføjelse til at træffe afgørelse om brugen af politiets ressourcer. Hvad angår TFPC's fremtid, er det Kommissionens opfattelse, at det seriøst bør overvejes at integrere den i Rådets formelle strukturer. Derved vil TFPC kunne deltage i beslutningsprocessen om alle relevante politisamarbejdsproblemer i EU-regi. Så længe denne integration ikke har fundet sted, bør TFPC fokusere sin virksomhed på forberedelsen, planlægningen og opfølgningen af fælles operative politiaktioner på prioriterede områder.

På TFPC's seneste møde i marts 2004 drøftedes et diskussionsoplæg, der behandler spørgsmålet om taskeforcens fremtid set i lyset af forslaget i udkastet til traktat om en forfatning for Europa.

#### *2.1.4 Det Europæiske Politiakademi (Cepol)*

Det Europæiske Råd i Tammersfors slog til lyd for, at der blev oprettet et europæisk politiakademi til efteruddannelse af ledende personale ved de retshåndhævende myndigheder begyndende som et netværk af eksisterende nationale uddannelsesinstitutioner. Den 22. december 2000 vedtog Rådet en afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi<sup>38</sup>, benævnt Cepol efter sin franske forkortelse.

---

<sup>38</sup> EFT L 336 af 30. december 2000.

I artikel 6, stk. 1, i Rådets afgørelse af 22. december 2000 hedder det, at "Cepol har til mål at bidrage til uddannelsen af det ledende personale ved medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder" og at "støtte og udvikle en europæisk strategi med henblik på de vigtigste problemer i medlemsstaterne inden for bekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet, opretholdelse af lov og orden og af den offentlige sikkerhed, navnlig på tværs af grænserne."

Cepols vigtigste målsætninger og opgaver er at uddybe kendskabet til de øvrige medlemsstaters retshåndhævende myndigheders nationale systemer og strukturer, til Europol og til det grænseoverskridende politisamarbejde i EU, at forbedre kendskabet til de internationale instrumenter, navnlig dem, der findes på EU-plan inden for samarbejde om bekæmpelse af kriminalitet, at sikre en passende uddannelse for så vidt angår respekten for de demokratiske rettigheder, navnlig retten til forsvar, og at fremme samarbejdet med andre politiuddannelsesinstitutioner.

For at opfylde disse målsætninger kan Cepol iværksætte en række foranstaltninger, bl.a. afholde uddannelseskurser på grundlag af fælles standarder for ledende polititjenestemænd, deltage i udarbejdelsen af harmoniserede kursusprogrammer og bidrage til udarbejdelse af relevante videreuddannelsesprogrammer, afholde specialkurser, udarbejde og afholde kurser for undervisere, formidle bedste praksis og forskningsresultater, udarbejde og afholde kurser med henblik på at forberede politistyrkerne i EU på deltagelse i ikke-militær krisestyring, herunder også for de retshåndhævende myndigheder i lande, der ansøger om medlemskab af EU, og fremme relevant udveksling og udstationering af polititjenestemænd i uddannelsesøjemed. Cepol kan samarbejde med de nationale politiuddannelsesinstitutioner for retshåndhævende myndigheder i lande uden for EU. Navnlig kan det stille sine infrastrukturer til disposition for ledende polititjenestemænd fra ansøgerlandene og Island og Norge og vil overveje muligheden af at lade tjenestemænd i EU-institutionerne og EU's øvrige organer få adgang til sine faciliteter.

Ifølge den rådsafgørelse, hvorved det blev oprettet, skal Cepol inden udgangen af 2003 forelægge en rapport for Rådet om sit virke og sin fremtid. Eftersom Rådets afgørelse af 22. december 2000 hverken tildelte Cepol status som juridisk person eller et budget, har det haft en vanskelig start. I løbet af sit første leveår havde det hverken et budget eller et sekretariat; desuden stod det stadig, efter at det var blevet besluttet foreløbigt at placere dets sekretariat i København, over for administrative vanskeligheder, fordi der ikke kunne stilles personale til rådighed for det.

En evaluering af Cepols arbejde skal vurderes på baggrund af denne svære start. Der er dog sket betydelige fremskridt. Siden 2001 har Cepol udbudt et stadig stigende antal kurser, nemlig fra 10 i 2001 til 38 i 2003, dækkende et stadig mere vidtspændende spektrum af emner lige fra terrorismebekæmpelse til opretholdelse af lov og orden og grænsekontrol. Cepol har også udviklet sit websted og, hvad der er vigtigere, det europæiske politiuddannelsesnetværk (EPLN), som er et nyskabende instrument, der udbyder virtuel politiuddannelse via internettet. Kommissionen har ydet støtte til udvikling af EPLN via Oisin- og AGIS-programmerne.

På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 13. december 2003 nåede man til enighed om placeringen af hovedsædet for en række EU-agenturer, bl.a. Cepol (Det Forenede Kongerige). Nu hvor vedtagelsen af denne meddelelse går ind i slutfaserne,

er der to Cepol-relaterede initiativer til drøftelse: et irsk forslag om at ændre Rådets afgørelse af 22. december 2000 med henblik på at give Cepol status som juridisk person<sup>39</sup> og et forslag fra Det Forenede Kongerige om at placere Cepols hovedsæde i Bramshill<sup>40</sup>.

Vedtages disse to forslag, vil dette hjælpe Cepol til at få løst de to mest presserende problemer på kort sigt. Det er dog klart, at disse ændringer af den oprindelige rådsafgørelse, hvorved Cepol blev oprettet, kun udgør delvise løsninger på dets problemer, og at der bør gennemføres en mere vidtrækkende debat om Cepols fremtidige struktur.

Ud over de særlige problemer, der er affødt af Cepols manglende status som juridisk person og spørgsmålet om dets sekretariats permanente placering, har der vist sig visse strukturelle problemer i dets virke. Problemerne havde primært at gøre med de enkelte politiskolers manglende evne til at arrangere kurser ordentligt og/eller nedsat deltagelse på grund af utilstrækkeligt kendskab til fremmedsprog blandt de potentielle deltagere. Nogle af kandidatlandene stod desuden over for økonomiske problemer, som begrænsede deres deltagelse i Cepols aktiviteter.

De strukturelle problemer, der er nævnt ovenfor, har været genstand for løbende overvejelser og drøftelser i Cepol. Behovet for bedre sproguddannelse af polititjenestemænd i EU er blevet erkendt og vil i det mindste delvis blive løst af EPLN. Det er alligevel fortsat en af de største hindringer for et forbedret samarbejde om politiuddannelse og bør være en prioritet på dette område.

Det forhold, at forskellige politiskoler i EU benytter forskellige uddannelsesmetoder, bør ikke i sig selv være et problem. Det er dog nødvendigt med en fælles metodologi og fælles kvalitetsstandarder, hvis man skal sikre et vist minimumsniveau i politiuddannelsen i hele EU, i det mindste inden for områder af fælles interesse og for polititjenestemænd, der er direkte impliceret i dem.

Hvad fremtiden angår, bør Cepol fokusere på at udvikle fælles kursusplaner og undervisningsmetoder inden for prioriterede områder af politisamarbejdet, som derefter skal anvendes ensartet på alle de nationale politiskoler. For at opfylde sin rolle fuldt ud bør Cepol have status som juridisk person, have et passende bemandet sekretariat og finansieres over EU-budgettet.

## 2.1.5 *Andre spørgsmål, der er omtalt i artikel 30 i TEU*

### 2.1.5.1 Efterforskningsteknikker

I sin håndtering af kriminalitet udøver politiet en dobbeltfunktion: dels indsamler det information for at afsløre forbrydelser og trusler mod den offentlige sikkerhed, dels efterforsker det kriminalitet og yder støtte til de retslige myndigheder i deres anklagevirksomhed. For at løse disse opgaver benytter politiet forskellige efterforskningsteknikker.

---

<sup>39</sup> EUT C 1 af 6. januar 2004.

<sup>40</sup> EUT C 20 af 24. januar 2004.

Artikel 30, stk. 1, litra d), i TEU fastsætter, at fælles handling vedrørende politisamarbejde skal omfatte "fælles vurdering af bestemte efterforskningsteknikker, der vedrører afsløring af grove former for organiseret kriminalitet". Wien-handlingsplanen slår til lyd for, at denne vurdering sker inden for to år efter TEU's ikrafttræden. Selv om der er blevet udarbejdet fælles retningslinjer inden for rammerne af Europol, f.eks. om brugen af informanter og om kontrollerede vareafleveringer, er der dog kun tale om retningslinjer, som ikke nødvendigvis anvendes i alle medlemsstater. Hidtil har der ikke været nogen almindeligt accepteret fortolkning af artikel 30, stk. 1, litra d), i TEU på EU-plan.

Artikel 30, stk. 1, litra a), i TEU sonderer klart mellem "*forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger*". Dette synes at bekræfte, at afsløring ikke er det samme som efterforskning. Det kunne derfor konkluderes, at de "bestemte efterforskningsteknikker", der nævnes i artikel 30, stk. 1, litra d), er teknikker benyttet af de retshåndhavende myndigheder til at finde spor, som kan føre til konstatering af kriminelle handlinger såsom risikoanalyse, profilering og overvågning af pengeoverførsler. Sådanne teknikker har vist sig at være effektive redskaber til at afsløre grov kriminalitet inden for narkotikahandel og hvidvaskning af penge<sup>41</sup>. Kommissionen har derfor den holdning, at det ville være nyttigt med en fælles ekspertevaluering af disse teknikker for at se, hvilke af dem der kan benyttes som 'god' eller 'bedste' praksis i givne situationer.

Kommissionen finder det også tilrådeligt ikke at begrænse evalueringen til at omfatte efterforskningsteknikker, der benyttes til afsløring af kriminelle handlinger, men at udvide den til at omfatte dem, der er særlig relevante for efterforskningen af grov kriminalitet. Eksempler herpå er de teknikker, der benyttes ved indsamling og behandling af information (f.eks. styring af informanter, overvågning, kontrollerede vareafleveringer, hemmelige aktioner, ransagninger og beslaglæggelser), som det er nævnt i konventionen om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne<sup>42</sup> og konventionen om gensidig retshjælp i straffesager<sup>43</sup>. Andre eksempler kommer fra det retsvidenskabelige område, f.eks. gerningsstedsstyring.

Udkastet til en forfatningstraktat fra Det Europæiske Konvent indeholder en mindre ændring af ordlyden af artikel 30, stk. 1, litra d). Det taler ikke om "fælles vurdering" af efterforskningsteknikker, men om muligheden af en rammelov om fastlæggelse af "foranstaltninger vedrørende ... fælles efterforskningsteknikker vedrørende afsløring af grove former for organiseret kriminalitet".

Efter Kommissionens opfattelse bør Rådet nu tilstræbe at nå til enighed om i hele EU at benytte anerkendte efterforskningsteknikker til afsløring af grove former for kriminalitet. Kommissionen mener dog, at sådanne foranstaltninger ikke bør være begrænset til afsløring af kriminalitet, men også bør omfatte forebyggelse og efterforskning af kriminalitet.

Endelig finder Kommissionen det nyttigt kort at omtale vigtigheden af at benytte DNA-profiler til afsløring af kriminalitet. I de senere år har nogle af medlemsstaterne

---

<sup>41</sup> Rapporter om anden runde af den gensidige evaluering: "Law enforcement and its role in fighting drug trafficking". Dokument 9615/3/03, rev. 3, CRIMORG 43 af 22. september 2003.

<sup>42</sup> Rådets retsakt af 18. december 1997 (EFT C 24 af 23. januar 1998).

<sup>43</sup> EFT C 197 af 12. juli 2000.

opnået imponerende resultater med at afsløre kriminalitet hurtigere, ja i det hele taget, ved brug af de nationale DNA-databaser, de har opbygget. EU's kapacitet til at afsløre kriminalitet bedre og mere effektivt ville blive kraftigt styrket, hvis der blev oprettet sådanne databaser i alle medlemsstaterne. Man skal i denne forbindelse være opmærksom på at overholde den nationale og EU's databeskyttelseslovgivning. EU's evne til at afsløre kriminalitet ville blive yderligere forbedret, hvis medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder var i stand til at sammenligne DNA-profiler.

#### 2.1.5.2 Retsvidenskab

Retsvidenskab drejer sig om gerningsstedsundersøgelse, indsamling af afgørende bevismateriale, laboratorieundersøgelser, fortolkning af undersøgelsesresultater og fremlæggelse af konklusionerne til efterretnings- og efterforskningsmæssige formål eller som bevismateriale i retssager ved domstolene. De forskellige områder af retsvidenskabelig ekspertise omfatter bl.a. toksikologi, serologi og DNA-profilering, sporanalyse (f.eks. rester efter brand, glas, maling, rester fra våbenskud), våben og ballistik, håndskrifts- og dokumentundersøgelse, fingeraftryk, mærker og aftryk (f.eks. mærker efter redskaber, skoaftryk), audio-, video- og computeranalyse, ulykkesundersøgelse, gerningsstedsundersøgelse og retsvidenskabelig patologi.

Det endelige formål med disse aktiviteter er at afdække sandheden i straffesager. Det er derfor af afgørende betydning, at retsvidenskabelige undersøgelser er af meget høj kvalitet og udføres af en uafhængig, upartisk og hæderlig person.

I Europa udfører de statslige retsvidenskabelige laboratorier hvert år rutinemæssigt tusindvis af sagsundersøgelser, dvs. undersøgelser, der udføres i forbindelse med individuelle kriminelle efterforskninger, inden for de forskellige områder af retsvidenskaben. Ud over sagsundersøgelser omfatter laboratoriernes arbejde også andre aktiviteter som forskning og udvikling samt undervisning og uddannelse.

De fleste retsvidenskabelige laboratorier tilhører politiorganisationer eller er offentlige laboratorier, der arbejder tæt sammen med de retshåndhævende myndigheder.

Siden begyndelsen af 1990'erne har de største europæiske retsvidenskabelige laboratorier udvekslet knowhow inden for *Det Europæiske Netværk af Retsvidenskabelige Institutter* (ENFSI). Aktuelt har ENFSI 49 laboratorier fra 33 lande som medlemmer. Ifølge ENFSI's vedtægter har det til formål "*at sikre, at kvaliteten af udvikling og aflevering af retsvidenskab i Europa er blandt de ypperste i verden*". ENFSI opfylder sine mål gennem møder og arbejdet i de femten ekspertarbejdsgrupper, der behandler alle aspekter af de forskellige retsvidenskabelige ekspertområder.

I de senere år har de retsvidenskabelige laboratorier i EU's medlemsstater udbygget deres indbyrdes samarbejde kraftigt - inden for ENFSI - samt samarbejdet med retsvidenskabelige laboratorier i andre europæiske lande.

I de fleste lande, inklusive EU-medlemsstaterne, gælder der kun få formelle krav til kvalitetsstandarder for retsvidenskabelige laboratorier. Dette står i skærende kontrast til situationen inden for føde- og drikkevaresektoren, kødkontrollen, godkendelse af nye lægemidler, drikkevand osv. Inden for alle disse områder findes der formelle

organer, som er ansvarlige for at kontrollere, at kvalitetsstandarder overholdes, således at resultaterne af laboratorietest står hævet over enhver rimelig tvivl og kan accepteres som grundlag for sædvanligvis vidtrækkende beslutninger.

Et første afgørende skridt til at forbedre kvalitetsniveauet blandt retsvidenskabelige laboratorier i EU er at stille konkrete kvalitetskrav. Siden 1980'erne har en almindeligt accepteret måde at forbedre kvaliteten af et givet laboratorium på været at forlange opfyldelse af en almindeligt anerkendt standard som basis for dets kvalitetssikringssystem. Sådanne standarder har eksisteret i mange år og dækker alle de tekniske og organisatoriske aspekter, som er nødvendige for at garantere et vist minimumskvalitetsniveau. De standarder, der anbefales for retsvidenskabelige laboratorier, er NEN-EN-ISO/IEC 17025, som er en standard, som ikke kun gælder for retsvidenskabelige laboratorier, og ILAC-G19:2002, som forklarer 17025 med henvisning til retsvidenskabelige laboratorier. En sådan fremgangsmåde er langt mere effektiv end en streng harmonisering af metoder.

Indførelsen af et kvalitetssikringssystem er bekostelig og tidskrævende. Det er derfor rimeligt, at laboratorierne tildeles et acceptabelt tidsrum til at overholde disse standarder i. Sideløbende med denne proces med at gennemføre et (akkrediteret) kvalitetssikringssystem i de retsvidenskabelige laboratorier bør politiet og de retslige myndigheder tilskyndes til kun at samarbejde med 'akkrediterede' laboratorier.

Indtil videre er der kun seks ENFSI-medlemslaboratorier (alle fra EU-medlemsstater), som har et formelt anerkendt kvalitetssikringssystem baseret på de to ovennævnte standarder. Et første afgørende skridt i retning af at højne kvaliteten i de retsvidenskabelige laboratorier i EU er derfor, at alle retsvidenskabelige laboratorier i EU indfører et kvalitetssikringssystem baseret på disse to standarder, og at disse anerkendes af deres nationale akkrediteringsorganer (forudsat at dette nationale organ er en del af det internationale akkrediterings- og certificeringskredsløb).

ENFSI har udviklet sig til et nyttigt samarbejdsorgan for retsvidenskaben i EU. Eftersom det også har medlemmer, der ikke er en del af EU, kan EU ikke benytte ENFSI som officielt organ til at repræsentere sine retsvidenskabelige interesser. Det ville derfor være tilrådeligt, hvis ENFSI's medlemmer af EU kunne danne en formel undergruppe inden for ENFSI, som EU kunne kommunikere formelt med.

På EU-plan findes der kun to instrumenter om retsvidenskab, nemlig Rådets resolution af 9. juni 1997 om udveksling af DNA-analyseresultater<sup>44</sup> og Rådets resolution af 25. juni 2001 om samme emne<sup>45</sup>. Disse to instrumenter er ikke retligt bindende. Adskillige af de projekter, der samfinansieres under Oisin-programmet, tager sigte på at fastsætte fælles kvalitetsstandarder for retsvidenskabelige laboratorier. Resultaterne af disse projekter kunne være nyttige på EU-plan. Kommissionen foreslår, at disse projektresultater indsamles og forelægges for arbejdsgruppen om politisamarbejde i Rådet til drøftelse og videre arbejde.

---

<sup>44</sup> EFT C 193 af 24. juni 1997.

<sup>45</sup> EFT C 187 af 3. juli 2001.

## 2.1.6 *Andre spørgsmål vedrørende politisamarbejde*

### 2.1.6.1 Terrorisme

Behovet for at bekæmpe terrorisme er nævnt i generelle vendinger i artikel 29 i TEU. Terrorisme er en særlig form for grov kriminalitet. Denne meddelelse har ikke til hensigt at behandle individuelle kriminalitetsfænomener. Siden begivenhederne den 11. september 2001 og den 11. marts 2004 har bekæmpelsen af international terrorisme imidlertid været genstand for den højeste politiske opmærksomhed, og EU har taget mange initiativer, herunder inden for politisamarbejde, for at øge effektiviteten i medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders kamp mod terrorisme. En meddelelse om politisamarbejde ville derfor ikke være fuldstændig uden en kort analyse af samarbejdet på dette specielle område.

Landenes terrorismebekæmpende aktiviteter bygger primært på et samarbejde mellem efterretningstjenesterne, politiet og de retslige myndigheder. De medlemsstater, der traditionelt har været konfronteret med interne terroristtrusler, har opbygget efterretningstjenester inden for politiet, som står i front i kampen mod terrorisme. I disse lande beskæftiger efterretningstjenesterne inden for politiet sig i reglen med terroristtrusler, mens de traditionelle efterretningstjenester snarere har deres opmærksomhed rettet mod eksterne trusler mod den nationale sikkerhed. I medlemsstater, som ikke har en forhistorie med indenlandsk terrorisme, hviler ansvaret for indsamling, analyse og formidling af efterretninger i kampen mod terrorisme på sikkerheds- og efterretningstjenesterne.

Der findes således to forskellige samarbejdskoncepter i EU, som i vid udstrækning er bestemmende for de institutionelle strukturers evne til at bekæmpe terrorisme effektivt: én mellem politimyndighederne og én mellem sikkerheds- og efterretningstjenesterne. Medlemsstaternes efterretningstjenester har i lang tid samarbejdet i bekæmpelsen af terrorisme inden for de uformelle rammer af den såkaldte 'Bern-Klub', hvor visse andre europæiske lande også deltager. Dette samarbejde bygger på gensidig tillid og fleksibilitet. Efter den 11. september 2001 har medlemsstaternes efterretningstjenester i forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 21. september 2001 optrappet deres terrorismebekæmpelsessamarbejde i terrorismebekæmpelsesgruppen (CTG) under Bern-Klubben, som er sammensat af terrorismebekæmpelseseksperter fra efterretningstjenesterne. Politiet deltager ikke i denne gruppe.

EU's institutionaliserede terrorismebekæmpelsessamarbejde under tredje søjle koordineres i Rådets arbejdsgruppe om terrorisme (TWG). Nogle delegationer i TWG repræsenterer "politiets efterretningstjeneste", andre sikkerheds- og efterretningstjenesterne og igen andre begge. Denne uensartede sammensætning af delegationerne er på grund af den manglende tillid mellem de forskellige tjenester en samarbejdshæmmende faktor. Europol deltager også i gruppen.

Hvad angår Euopols rolle i EU's terrorismebekæmpelsespolitik, er det stadig ofte holdningen hos medlemsstaternes politi og efterretningstjenester, at Europol ikke har kapacitet til at spille en lederrolle på dette felt, og at dets informationsudvekslingssystem er for ufleksibelt. Især efterretningstjenesterne er skeptiske over for at acceptere Europol som partner. Medlemsstaternes videregivelse til Europol af alle operative oplysninger og efterretninger er en af de foranstaltninger,

Kommissionen pegede på i sit bidrag til Det Europæiske Råds møde om forbedring af terrorismebekæmpelsessamarbejdet i EU<sup>46</sup>, som blev holdt i Bruxelles den 19. marts 2004, som reaktion på terroristangrebene i Madrid en uge forinden.

På trods heraf må det anerkendes, at samarbejdet i EU om terrorismebekæmpelse efter 11. september er blevet forbedret. Den 20. september 2001 afholdtes et møde i RIA-Rådet. Det vedtog en lang liste af vigtige foranstaltninger med henblik på at øge EU's effektivitet i håndteringen af dette problem ved at forbedre det retslige samarbejde, politisamarbejdet, bekæmpelsen af finansieringen af terrorisme, grænsekontrollen, luftfarts- og søfartssikkerheden og samarbejdet med USA (hvilket førte til aftaler mellem Europol og de amerikanske polititjenester om udveksling af personoplysninger og af forbindelsesofficerer).

Hvad politisamarbejdet angår, er der gjort gode fremskridt med at nå til enighed om konkrete foranstaltninger til at forbedre forbindelserne mellem politiet, Europol og medlemsstaternes efterretningstjenester. I denne forbindelse er det vigtigt at fremhæve oprettelsen af en taskforce af terrorismebekæmpelsesekspertter ('Counter Terrorism Task Force') ved Europol, oprettelsen af multinationale enheder til indsamling og udveksling af information om terrorister, møderne mellem lederne af terrorismebekæmpelsesenhederne og politiets efterretningstjenester, styrkelsen af kontrollen ved de ydre grænser og af sikkerhedskravene i lufthavne og ombord på fly og udviklingen af terroristprofiler. Derudover er taskforcen af EU-politichefer nået til enighed om forbedringer i informationsbehandlingen og i samarbejdet mellem indsatsenhederne.

Inden for det retslige samarbejde og politisamarbejdet vedtog Rådet den 13. juni 2002 en rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme<sup>47</sup>, som tager sigte på at opnå en tilnærmelse af definitionen af terrorhandlinger i alle medlemsstater og fastsætte en fælles tærskel for straffe og sanktioner. Et andet nyt instrument er den europæiske arrestordre<sup>48</sup>, hvis formål er at lette overgivelse mellem medlemsstaterne ved at erstatte de eksisterende instrumenter. Det omfatter bl.a. lovovertrædelser og kriminalitet begået af terrorister. Desuden blev Eurojust oprettet i februar 2002<sup>49</sup> som et samarbejdsorgan for offentlige anklagere og dommere og retshåndhævende embedsmænd med tilsvarende beføjelser. Den 28. november 2002 vedtog Rådet en afgørelse<sup>50</sup>, der indførte en ordning til evaluering af retssystemerne og deres nationale anvendelse i bekæmpelsen af terrorisme. Den 19. december 2002 blev der vedtaget en rådsafgørelse om anvendelse af specifikke foranstaltninger inden for rammerne af politisamarbejdet og det retlige samarbejde til bekæmpelse af terrorisme<sup>51</sup>.

Alligevel udgør terrorisme stadig en trussel for sikkerheden i EU, som angrebene i Madrid gjorde klart. Som det påpeges i Kommissionens svar på den europæiske

---

<sup>46</sup> SEK(2004) 348 af 18. marts 2004 med titlen "Commission paper on terrorism to the Council, providing input for the European Council".

<sup>47</sup> Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002, EFT L 164 af 22. juni 2002.

<sup>48</sup> Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002, EFT L 190 af 18. juli 2002.

<sup>49</sup> Rådets afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002, EFT L 63 af 6. marts 2002.

<sup>50</sup> Rådets afgørelse 2002/996/RIA af 28. november 2002, EFT L 349 af 24. december 2002.

<sup>51</sup> Rådets afgørelse 2003/48/RIA af 19. december 2002, EFT L 16 af 22. januar 2003.

sikkerhedsstrategi for bekæmpelse af terrorisme<sup>52</sup>, udfordrer terrorisme de centrale EU-målsætninger om fremme af den frie bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital og åbenbarer den iboende sammenhæng mellem den interne og den eksterne sikkerhed. Derfor er en effektiv koordinering helt afgørende for en mere effektiv bekæmpelse af terrorisme i EU.

På baggrund af ovenstående er det af afgørende betydning at forbedre samarbejdet inden for Rådets strukturer mellem alle de tjenester, der er involveret i bekæmpelsen af terrorisme. Et første skridt i denne retning ville være at sikre, at begge efterretningstjenester (politiets og andre efterretningstjenester) er repræsenteret i alle delegationer i TWG, og at styrke Europols rolle i EU's terrorismebekæmpelsespolitik. Efterfølgende vil det være nødvendigt at bringe terrorismebekæmpelsesgruppen under Bern-Klubben tættere på TWG og COTER. Europol bør omdannes til et ægte efterretningscenter med opbygning af en fælles database om terrorisme med oplysninger om personer, hændelser, angivelser og aktioner, som er i fuld overensstemmelse med databeskyttelsesbestemmelserne i Europol-konventionen. Der blev for nylig gjort gode fremskridt, idet Europol nu kan bistå de multinationale ad hoc-hold med at indsamle og udveksle information om terrorisme og derefter vil få tildelt en tilslutning til BDL-netværket, så snart det opfylder sikkerhedskravene og Europol-konventionen. Rådets henstilling om oprettelse af multinationale hold til indsamling og udveksling af oplysninger om terrorister<sup>53</sup> bør gøres til et retligt bindende instrument.

Som det fremhæves i ovennævnte dokument fra Kommissionen om bekæmpelse af terrorisme, er der gode argumenter, der taler for at forbedre koordinationen af terrorismebekæmpelsesaktiviteterne inden for EU-institutionerne (ved at følge det gode eksempel med EU-kompendiet om trusselsvurderinger udfærdiget af TWG og COTER eller ved at afholde fælles møder for disse to arbejdsgrupper) og styrke TWG's rolle i forbindelse med forberedelsen af EU's lovgivning. Det siger sig selv, at alle de foranstaltninger, der slås til lyd for i dette kapitel, fuldt ud bør respektere lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger.

#### 2.1.6.2 Andre spørgsmål vedrørende politisamarbejde

Den offentlige orden og sikkerheden ved møder på højt niveau

Efter de voldelige demonstrationer under Det Europæiske Råds møder i Nice og Göteborg og især efter G8-mødet i Genova i juli 2001 har der været voksende bekymring for, om politiet evner at garantere den offentlige orden og sikkerhed og samtidig respektere grundlæggende rettigheder. Den 13. juli 2001 mødtes et særligt Råd (justits- og indenrigsministrene) for at drøfte dette spørgsmål. Der opnåedes enighed om en række foranstaltninger, der skal forhindre voldelige forstyrrelser under møder på højt niveau, bl.a. et intensiveret politisamarbejde, informationsudveksling under overholdelse af retten til beskyttelse af personoplysninger, grænsepassage, retsligt samarbejde og organisation.

---

<sup>52</sup> SEK(2004) 332 af 19. marts 2004.

<sup>53</sup> Henstilling fra RIA-Rådet af 13. juni 2002.

Samtidig understregede Rådet behovet for at garantere, at borgerne kan benytte deres ret til frit at udtrykke deres holdninger og samles på fredelig vis under forhold, hvor der ikke er nogen trussel mod deres egen, andres eller deres ejendoms sikkerhed. Det opfordrede til en konstruktiv dialog mellem arrangørerne af offentlige demonstrationer og myndighederne i værtslandet og tætte internationale kontakter, så det sikres, at lovlige demonstrationer ikke udnyttes eller misbruges af voldelige grupper.

Taskforen af EU-politichefer foreslog Rådet, at der blev nedsat en ekspertgruppe med den opgave at udarbejde en fælles håndbog til brug for politiet og myndighederne i forbindelse med forberedelsen af møder på højt plan. Som et resultat af gruppens arbejde er der blevet udarbejdet en håndbog.

Rådet har også vedtaget en række instrumenter til udvidelse af politisamarbejdet på andre områder. Nogle af disse er retligt bindende, f.eks. Rådets afgørelse af 25. april 2002 om sikkerhed i forbindelse med internationale fodboldkampe<sup>54</sup>, Rådets afgørelse af 13. juni 2002 om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser<sup>55</sup>, og Rådets afgørelse af 28. november 2002 om oprettelse af et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer<sup>56</sup>.

En stor del af de vedtagne dokumenter er dog af ikke-bindende karakter. Den stadig større udbredelse af ikke-bindende instrumenter er en af de faktorer, der påvirker politisamarbejdet i EU, og som vil blive behandlet nærmere i det følgende kapitel.

### 2.1.6.3 Artikel 32 i TEU

Denne artikel fastsætter, at "Rådet fastsætter de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel 30 og 31, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og i forståelse med denne stats myndigheder." Wien-handlingsplanen nævner artiklen som et område, hvor der bør ske fremskridt inden to år efter TEU's ikrafttræden "under hensyntagen til Schengen-reglerne." Den pointerer, at indførelsen af en fælles ramme for denne type indgreb er et af de prioriterede spørgsmål for politisamarbejdet, og tilføjer, at denne ramme kan være smidig.

Hidtil har artikel 32 ikke været benyttet som retsgrundlag for lovforslag eller lovinitiativer. Der er dog blevet vedtaget afgørelser i denne artikels ånd, f.eks. konventionen om gensidig retshjælp i straffesager fra 2000 og rammeafgårelsen om fælles efterforskningshold fra 2002<sup>57</sup>. Begge fastsætter nye betingelser og begrænsninger, hvorunder politiet kan operere på en anden medlemsstats område. Andre eksempler er initiativerne til at udvide anvendelsen og rækkevidden af artikel 40-43 i Schengen-konventionen (grænseoverskridende overvågning og forfølgelse). Desuden udvider en række bilaterale aftaler, der er indgået i Schengen-sammenhæng, embedsmænds beføjelser til at operere på en anden medlemsstats område.

---

<sup>54</sup> RIA/348/2002 af 25. april 2002, EFT L 121 af 8. maj 2002.

<sup>55</sup> 2002/494/RIA af 13. juni 2002, EFT L 167 af 26. juni 2002.

<sup>56</sup> 2002/956/RIA af 28. november 2002, EFT L 333 af 10. december 2002.

<sup>57</sup> Rammeafgårelse 2002/465/RIA af 13. juni 2002, EFT L 162 af 20. juni 2002.

På grund af dens potentielt store betydning for det operative politisamarbejde og det forhold, at Wien-handlingsplanen peger på den som en topprioritet, finder Kommissionen det afgørende, at de mulige måder, hvorpå denne artikel kan gennemføres, drøftes i Rådet.

Konkrete eksempler på behovet for at fastsætte klare betingelser for medlemsstaternes politis arbejde på en anden medlemsstats område er drøftelserne om et bedre samarbejde mellem politiindsatsenhederne og også mellem indsatsenhederne inden for nuklear-biologisk, nuklear, kemisk og radiologisk beskyttelse. Fremtidige krisesituationer kan forudsætte, at sådanne indsatsenheder fra en medlemsstat må operere og eventuelt anvende magt på en anden medlemsstats område.

Dette behov findes også ud fra perspektivet om et forbedret grænseoverskridende samarbejde i de af medlemsstaternes regioner, der har fælles grænser (se også om Schengen-samarbejdet). Disse drøftelser kunne med fordel omfatte muligheden for en fælles model for det grænseoverskridende samarbejde baseret på de positive erfaringer, som visse medlemsstater har gjort, samt på de eksisterende bilaterale politisamarbejdsaftaler.

I denne forbindelse skal nævnes en nyligt forhandlet politisamarbejdsaftale mellem Østrig og Tyskland, fordi den repræsenterer et stort skridt fremad i forhold til de eksisterende aftaler. En af aftalens bestemmelser åbner mulighed for, at nationale polititjenestemænd kan underordnes den anden medlemsstats myndigheder med henblik på udøvelse af visse tvangsbeføjelser på den anden medlemsstats område, deltagelse i aktiviteter med henblik på beskyttelse af personer eller ejendom på den anden medlemsstats område, overførsel og matching af DNA-profiler, forenkling og udvidelse af grænseoverskridende overvågning og forfølgelse og overvågning med henblik på beskyttelse af personer og ejendom. Efter Kommissionens opfattelse er dette et lovende eksempel på, i hvilken retning EU-politisamarbejdet burde udvikle sig.

## **2.2. Toldsamarbejde**

Sammen med politisamarbejdet blev toldsamarbejdet indført i den mellemstatslige del af Maastricht-traktaten om Den Europæiske Union i 1992. Artikel 29 i TEU slår til lyd for et tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder. Selv om Tammerfors-konklusionerne ikke udtrykkeligt omtaler toldsamarbejdet, har mange af emnerne specifik relation til anliggender, der hører under toldvæsenets kompetence. Medlemsstaternes toldmyndigheder spiller en helt afgørende rolle i kampen mod grov international kriminalitet. Eksempler herpå er bekæmpelsen af ulovlig handel med narkotika, våben, ammunition og sprængstoffer, tyveri af kulturgoder, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi (artikel 30 i TEF), farligt og giftigt affald, nukleart materiale eller materialer eller udstyr, der er bestemt til fremstilling af atomvåben, biologiske våben og/eller kemiske våben.

Modsat politisamarbejdet er der et stort første søjle-element i toldsamarbejdet, hvilket er afspejlet i, at artikel 135 er inkluderet i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Når man ser på toldsamarbejdet i EU, er det derfor af stor

betydning at tage højde for de forskellige ansvarsområder, der hører under toldmyndighederne under de forskellige søjler.

Wien-handlingsplanen indeholder mere specifikke mål for tolsamarbejdet. De foranstaltninger, der skal træffes, er ratifikation af konventionen om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne (Napoli II)<sup>58</sup> og konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet (CIS)<sup>59</sup>. Selv om der er gjort fremskridt med begge konventioner, mangler nogle medlemsstater stadig at afslutte deres ratifikationsprocedurer.

Af de medlemsstater, der har ratificeret konventionerne (på nuværende tidspunkt har 13 ratificeret CIS-konventionen og 10 Napoli II-konventionen), er der på nuværende tidspunkt ingen, der benytter den særlige form for samarbejde, der åbnes mulighed for i Napoli II-konventionen, eller tilvejebringer data til CIS-databasen under tredje søjle på trods af, at de medlemsstater, der har ratificeret, kunne anvende konventionerne foreløbigt. Det er derfor for tidligt at vurdere, om anvendelsen af disse konventioner forbedrer den gensidige bistand og samarbejdet mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder.

Der er mange måder, hvorpå toldmyndighederne bidrager til bekæmpelsen af ulovlig handel. En af disse er at udveksle information og efterretninger. Det er på dette felt, at CIS-konventionen og tredje søjle-databasen vil lette udvekslingen og formidlingen af information, så der åbnes mulighed for at forebygge og afsløre overtrædelser af den nationale lovgivning, og vil lette anmodninger om handling. Kommissionen (OLAF) har med støtte fra medlemsstaterne gjort gode fremskridt med den tekniske udvikling af databasen, som blev fuldt operationel den 24. marts 2003.

CIS-databasen under tredje søjle skal yderligere udbygges med tilføjelse af det elektroniske sagsregister (FIDE). Det vil give værdifuld information til toldmyndighederne om fysiske og juridiske personer, som har begået eller er ved at blive efterforsket for grove overtrædelser af toldlovgivningen. Den nødvendige ændringsprotokol til CIS-konventionen blev vedtaget af Rådet den 8. maj 2003<sup>60</sup>. Kommissionen (OLAF) har i 2003 afsat midler til udvikling af FIDE og har indledt en gennemførlighedsundersøgelse. Det tekniske udviklingsarbejde vil begynde i løbet af 2004, så det vil ikke vare så længe, før denne værdifulde tilføjelse til CIS-databasen under tredje søjle vil blive operationel.

Napoli II-konventionen blev undertegnet den 18. december 1997. Konventionen tager sigte på at effektivisere tolsamarbejdet og retshåndhævelsen i EU ved at forebygge og afsløre overtrædelser af de nationale toldbestemmelser og retsforfølge og straffe overtrædelser af Fællesskabets og medlemsstaternes toldbestemmelser. Konventionen indeholder bestemmelser om konkrete former for samarbejde som f.eks. forfølgelse, grænseoverskridende overvågning, kontrollerede vareafleveringer, hemmelige efterforskninger og fælles særlige efterforskningshold. Disse særlige foranstaltninger blev anset for at være af afgørende betydning efter virkeliggørelsen

---

<sup>58</sup> EFT C 24 af 23. januar 1998.

<sup>59</sup> EFT C 316 af 27. november 1995.

<sup>60</sup> EUT C 139 af 13. juni 2003.

af det indre marked og afskaffelsen af de rutinemæssige toldkontroller ved EU's indre grænser.

Selv om konventionen specifikt henviser til 'toldmyndighederne', defineres disse i artikel 4, stk. 7, som medlemsstaternes toldmyndigheder og andre myndigheder med kompetence til at gennemføre bestemmelserne i konventionen. Konventionen indeholder derfor bestemmelser om samarbejde mellem de retshåndhævende organer med den relevante kompetence om at gribe ind over for toldovertrædelser, som disse defineres i artikel 4, stk. 1 og 2.

Med henblik på at bistå med den praktiske anvendelse af konventionen blev der i 2002 udarbejdet en håndbog af Rådets arbejdsgruppe om toldsamarbejde (CCWG). Håndbogen yder hjælp til brugerne ved at forklare konventionens bestemmelser og ved at forklare, hvordan de bør anvendes.

Medlemsstaterne har også taget visse bilaterale initiativer. Som der blev redegjort for i kapitel 2.1.1, er der blevet oprettet fælles told- og politisamarbejdscentre i medfør af artikel 39 i Schengen-konventionen. Disse fælles centre er blevet oprettet for at fremme et tættere samarbejde og informationsudveksling ved grænsen mellem de relevante organer i relation til grænseoverskridende kriminalitet, smugleri og ulovlig indvandring. Centrene er centrale for et forbedret samarbejde og opbygningen af fælles viden og forståelse mellem de implicerede retshåndhævende organer.

Hvert år gennemfører medlemsstaterne mindst fire fælles toldovervågningsaktioner, ofte med støtte fra Oisin-programmet og, fra og med 2003, fra AGIS-programmet. I de senere år har de fokuseret på smugling af hård narkotika, cigaretter og alkohol samt transport af ulovlige kontante midler med det formål at bekæmpe kriminelle gruppers aktiviteter.

Disse aktioner er yderst værdifulde, opretholder presset på de kriminelle organisationer og giver gode resultater i form af beslaglæggelser og øgede efterretninger, samtidig med at de gør reklame for toldmyndighedernes rolle som samfundsbeskytter og bidrager inden for et område af frihed, retfærdighed og sikkerhed. De forbedrer også de arbejdsmæssige relationer mellem toldmyndighederne, ikke kun i kraft af deres samarbejde, men også ved at udbygge særlige samarbejdsformer, risikoprofileringer, trusselsvurderinger, udpegningen af mål og informationsudvekslingen. Rapporterne om aktionerne indeholder også henstillinger til forbedringer. Det står dog klart, at tidligere henstillinger ikke altid er blevet taget i betragtning ved planlægningen af aktioner.

I de senere år har opmærksomheden særlig været rettet mod at inddrage de tiltrædende lande og kandidatlandene for at hjælpe dem med deres fremtidige tiltrædelse af EU. Europol har været impliceret i en række aktioner, som har omfattet at stille lokaler og udstyr til rådighed for møder og aktionskoordinationscentre samt at yde bistand med analyse af resultater. Derudover har Kommissionen (OLAF) ydet værdifuld teknisk støtte til aktioner via AFIS-infrastrukturen ("Anti Fraud Information System") for at sikre en fortrolig informationsudveksling, herunder fysisk støtte til den operationelle koordinationsenhed (OCU). Kommissionens nylige udvikling af en virtuel OCU-applikation vil være en yderligere hjælp til disse aktioner ved at reducere omkostningerne og sikre, at alle deltagende lande deltager i OCU's aktiviteter uden behov for at være fysisk til stede. Europolis deltagelse har vist

sig at være nyttig og bør videreudbygges i fremtiden, navnlig i relation til kriminalitetsanalyse. Et andet område, der skal udbygges, er Europols bistand ved planlægningen og forberedelsen af aktioner, fordi de derved kunne målrettes bedre, og det kunne sikres, at der tages højde for aktuelle tendenser og trusler.

Siden TEU's ikrafttræden har medlemsstaternes toldmyndigheder fortsat deres bestræbelser på at forbedre det indbyrdes samarbejde. De har opbygget et netværk af operative kontaktpunkter for at videreudbygge informationsudvekslingen og den gensidige bistand. Dette samarbejde vil blive yderligere forbedret, når CIS- og Napoli II-konventionerne er blevet ratificeret og anvendes i fuldt omfang i alle medlemsstater. De fælles aktioner har fortsat givet gode resultater, selv om der er behov for at sikre, at tidligere henstillinger efterkommes. Det er ønskeligt, at andre retshåndhævende organer og Europol bliver fuldt involveret i de fremtidige aktioner med henblik på at fremme et tættere samarbejde.

I juli 2003 forelagde Kommissionen for Europa-Parlamentet og Rådet en meddelelse om toldvæsenets rolle i forvaltningen af de ydre grænser<sup>61</sup>. Denne meddelelse dækker både toldsamarbejdet under første søjle og tredje søjle. Den foreslår, at arbejdet med kontrollen ved de ydre grænser rationaliseres ved at fokusere på prioriterede kontroller, indføre en fælles metode for risikostyring, fremme samarbejde og hurtig informationsudveksling mellem alle sikkerhedsansvarlige tjenester og eventuelt tage konkrete skridt i form af at stille udstyr til rådighed og i forhold til behovet for et ensartet kontrolniveau langs EU's ydre grænse. Økofin-Rådet den 4. november 2003 opfordrede medlemsstaterne og Kommissionen til at arbejde hen imod en integreret forvaltning af de ydre grænser for at sikre en koordineret metode mellem de tjenester, der er ansvarlige for personkontrollen, og de tjenester, der er ansvarlige for varekontrollen.

Inden for Rådet har arbejdsgruppen om toldsamarbejde udarbejdet et program dækkende flere formandskaber (18 måneder) for toldsamarbejde under tredje søjle. I forbindelse med dette program vedtog Rådet den 2. oktober 2003 en resolution om en toldsamarbejdsstrategi<sup>62</sup>. Heri erkender Rådet, at en integreret strategi for bekæmpelse af kriminalitet, herunder et bidrag til kampen mod terrorisme, inden for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ud over et toldsamarbejde bør omfatte et tæt og effektivt multilateralt samarbejde mellem toldmyndighederne og de øvrige retshåndhævende myndigheder samt andre europæiske organer og institutioner som Europol, Eurojust og Kommissionen (OLAF).

Strategien og den tilhørende handlingsplan blev vedtaget af arbejdsgruppen om toldsamarbejde i december 2003, og gennemførelsen vil blive indledt i løbet af det irske rådsformandskab. Disse instrumenter udgør rammerne for et udvidet samarbejde mellem toldmyndighederne for de næste par år. Strategien omfatter en række af de foranstaltninger, Kommissionen har foreslået for at effektivisere EU-toldsamarbejdet, f.eks. oprettelse af en stående operationel koordinationsenhed (OCU), delt brug af forbindelsesofficerer, udarbejdelse af EU-dækkende trusselsvurderinger og fælles risikoprofiler, fælles uddannelse og uddannelse

---

<sup>61</sup> "Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om toldvæsenets rolle i den integrerede forvaltning af de ydre grænser", KOM(2003) 452 endelig af 24. juli 2003.

<sup>62</sup> EUT C 247 af 15. oktober 2003.

sammen med politiet, hvor dette er relevant, og eventuel indgriben i relation til disposition over udstyr og behovet for et ensartet kontrolniveau ved EU's ydre grænse. Det er fortsat afgørende, at alle medlemsstater straks ratificerer Napoli II-konventionen i fuldt omfang.

Det er vigtigt, at der inden for ovennævnte områder opretholdes en tæt kontakt med det relevante arbejde under toldsamarbejdet under første søjle.

### **2.3 Oisin- og AGIS-programmerne som instrumenter til at fremme politi- og toldsamarbejdet i EU**

Den 20. december 1996 vedtog Rådet en fælles aktion vedrørende et rammeprogram for udveksling og uddannelse af samt samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder (Oisin-programmet<sup>63</sup>). Anden fase af programmet, Oisin II, blev iværksat for perioden 2001-2002 ved Rådets afgørelse af 28. juni 2001<sup>64</sup>.

Oisin II-programmet blev sammen med andre programmer forvaltet af Kommissionen under afsnit VI<sup>65</sup> erstattet af AGIS-programmet, der blev iværksat ved Rådets afgørelse af 22. juli 2002<sup>66</sup> med det formål at fremme politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og støtte de implicerede tjenesters indsats for at udvikle en europæisk politik på dette område. I perioden 1999-2002 støttede Kommissionen 192 projekter inden for politi- og toldsamarbejde via Oisin- og Oisin II-programmerne<sup>67</sup>.

Eksempler på vellykkede projekter er Viking- og TRACK-aktionerne, som henholdsvis tog sigte på narkotikahandel og biltyverier, samt en række projekter, der har til formål at fastsætte fælles kvalitetsstandarder for gerningsstedsstyring for retsvidenskabelige eksperter. Oisin-programmerne har vist sig at være et værdifuldt instrument i bestræbelserne på at fremme konkret politi- og toldsamarbejde i EU og også med de tiltrædende lande og kandidatlandene. For hver euro, der er blevet investeret, har programmerne gennemsnitligt skabt for næsten 2 euro samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne og de tiltrædende lande og kandidatlandene.

Hvad AGIS-programmet angår, modtog man ved den første indkaldelse af forslag i begyndelsen af 2003 216 tilbud, hvoraf 99 drejede sig om projekter vedrørende politi- og toldsamarbejde. I alt foreslog Kommissionen at samfinansiere 148 projekter i år, hvoraf 77 drejede sig om politi- og toldsamarbejde.

Det er afgørende, at projekter samfinansieret via AGIS bidrager til at løse objektive problemer inden for prioriterede områder af EU's politi- og toldsamarbejde. Medlemsstaterne og Kommissionen bør samarbejde om at opnå større effektivitet i AGIS-finansieringen på dette felt. Kommissionen agter derfor at foreslå, at fra og med 2004 skal AGIS-arbejdsprogrammet for så vidt angår samarbejdet mellem

---

<sup>63</sup> 97/12/RIA, EFT L 7 af 10. januar 1997.

<sup>64</sup> 2001/513/RIA, EFT L 186 af 7. juli 2001.

<sup>65</sup> Grotius II – det strafferetlige område/kriminalsager, Falcone, Hippokrates og Stop II.

<sup>66</sup> 2002/630/RIA, EFT L 203 af 1. august 2002.

<sup>67</sup> Se rapporten om Oisin II-programmet for 2001 til Europa-Parlamentet og Rådet, SEK(2003) 316 af 14. marts 2003.

politiet og toldmyndighederne fokusere på de prioriteter, der er blevet fastlagt i denne meddelelse. Større koordinering mellem medlemsstaterne ville være ønskelig for bedre at målrette projektforslag fra politiet og toldmyndighederne på de prioriteter, der er afspejlet i AGIS-arbejdsprogrammet. Kommissionen vil også undersøge, hvordan det er muligt at forenkle ansøgningsprocedurerne yderligere og at fremskynde betaling.

Endelig agter Kommissionen at udarbejde et katalog over rapporterne over de projekter, der er blevet samfinansieret via Oisin- og Oisin II-programmerne gennem årene. Dette vil give et klarere billede af, på hvilke områder politisamarbejdet skrider godt frem, og på hvilke dette ikke er tilfældet, samt af, på hvilke områder det fremtidige samarbejde bør fokuseres.

## **II FORSLAG TIL FORBEDRINGER**

### **1. FAKTORER, DER PÅVIRKER POLITI- OG TOLDSAMARBEJDET**

#### **1.1 Politiarbejdets art**

Politiets retshåndhævelse og opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed står centralt i det, der udgør en suveræn stat, nemlig monopolet på magtanvendelse som f.eks. retten til at arrestere, afhøre og tilbageholde personer og til at bruge våben. Set fra et nationalt synspunkt er det derfor forståeligt, at landene er tilbageholdende med at deltage i internationale arrangementer, der gør indgreb i den nationale suverænitet. Denne tilbageholdenhed hos de nationale myndigheder forekommer især i sammenhæng med arrangementer, der giver politiet fra andre lande eller repræsentanter for et internationalt organ mulighed for at udøve politimæssige funktioner på deres område, også selv om deres tilstedeværelse objektivt set er nødvendig for en mere effektiv bekæmpelse af kriminalitet.

Ud over ovennævnte faktorer kan der peges på tre andre faktorer, der hæmmer internationalt politisamarbejde: en naturlig tilbageholdenhed med at dele information, det forhold, at der i nogle medlemsstater findes forskellige polititjenester, og det forhold, at en yderligere udbygning af politisamarbejdet er nært knyttet til en forbedring i det retslige samarbejde i straffesager.

Indsamling og behandling af information er afgørende i politiarbejde, særlig med henblik på at forebygge, afsløre og efterforske kriminalitet. Om en efterforskning lykkes, og kriminalitet efterfølgende bringes for retten, afhænger af kvaliteten af den indsamlede information, analysen af den og især af, at den beskyttes mod lækage til uautoriserede personer eller organisationer. Dette forklarer den naturlige tilbageholdenhed med at dele information, navnlig med tjenester eller personer, hvormed der ikke består et forhold af gensidig tillid og fortrolighed.

Denne tilbageholdenhed viser sig ikke kun i internationale kontakter, men også mellem forskellige politistyrker inden for landene (og undertiden endda inden for én og samme politistyrke). Dette er grunden til, at der stadig benyttes uformelle kontakter og forbindelsesofficerer i internationale udvekslinger. Gensidig tillid og fortrolighed vil gradvis blive opbygget med tiden som et resultat af det fortsatte og udbyggede samarbejde inden for de formelle organer, der er oprettet af EU, f.eks. Rådets arbejdsgrupper, Europol og taskforcen af politichefer. Denne naturlige proces forløber dog meget langsomt. Det er derfor nødvendigt at finde måder, hvorpå der hurtigere kan sikres fremskridt.

En effektiv måde at opbygge en kultur præget af tillid og samarbejde på er Cepols uddannelsesaktiviteter og Europols informationsformidlingsprogram, som bør optrappes. En udvidelse af de tværnationale samarbejdsstrukturer til alle interne grænseregioner i EU skulle medvirke kraftigt til at opbygge gensidig tillid og fortrolighed.

Det internationale samarbejde kompliceres yderligere af, at der i mange lande findes forskellige polititjenester side om side, f.eks. civilt politi, militærpoliti, nationalt,

regionalt, lokalt eller fuldt regionaliseret politi. Fra et organisatorisk synspunkt er det forståeligt, at eksistensen af flere separate polititjenester side om side komplicerer et samarbejde, inklusive informationsdelingen. Medlemsstaterne udpeger derfor sædvanligvis én tjeneste, som forestår alle internationale kontakter. Det er afgørende, at hver medlemsstat tilrettelægger sin interne koordination på en sådan måde, at alle relevante tjenester vil få mulighed for at deltage i det internationale samarbejde.

For at forbedre den internationale informationsudveksling er det nødvendigt, at medlemsstaterne råder over visse strukturer såvel internt i landet som på internationalt plan. Internt i landet bør der være et effektivt elektronisk informationsudvekslingssystem, så alle relevante tjenester hurtigt og sikkert kan udveksle information. Det bør omfatte en kriminalitetsanalysekapacitet på nationalt plan, som alle tjenester kan bidrage til og modtage resultater fra.

Med hensyn til den internationale informationsudveksling er det afgørende, at der udpeges nationale kontaktpunkter (CNCP) i alle medlemsstater. Dette blev allerede anbefalet i handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet fra 1997<sup>68</sup> og fremhævet igen i den endelige rapport om anden runde af de gensidige evalueringer<sup>69</sup>, som i punkt 5.4.1 konkluderede, at "det internationale samarbejde stadig ikke er optimalt, fordi ikke alle medlemsstater har oprettet et centralt kontaktpunkt. Især ved indledningen af en efterforskning kan det store antal retshåndhævende myndigheder i EU gøre det til en nærmest håbløs opgave at finde frem til den rette samarbejdspartner." Kontaktpunkterne bør, ideelt set i ét kontor, udgøres af Europols nationale enheder, SIRENE-kontorerne, toldmyndighederne, Interpols nationale kontorer og repræsentanter for de retslige myndigheder. De medlemsstater, der har oprettet sådanne kontaktpunkter, oplever klare forbedringer i kommunikationen mellem de implicerede tjenester og i informationsudvekslingen med andre lande.

Den tredje faktor drejer sig om internationalt politisamarbejde om konkrete efterforskninger. De fleste af de efterforskningsteknikker, der benyttes af politiet, f.eks. overvågning, aflytning, kontrollerede vareafleveringer, hemmelige aktioner osv., kræver forhåndsgodkendelse fra de retslige myndigheder i overensstemmelse med den nationale retsplejelovgivning i straffesager. Konventionen om gensidig retshjælp i straffesager fra 2000 tager sigte på at forenkle de generelle retslige samarbejdsprocedurer og på at lette samarbejdet om særlige efterforskningsteknikker.

Konventionen er hidtil kun blevet ratificeret af tre medlemsstater. Denne situation er yderst bekymrende, fordi den forhindrer EU i at benytte dette potentielt vigtige instrument. Desuden er der dem, der mener, at konventionens bestemmelser om en række efterforskningsteknikker formentlig ikke vil resultere i reelle fremskridt i forhold til det eksisterende samarbejde, fordi anvendelsen af dem normalt afhænger af den nationale lovgivning. Kommissionen finder det derfor nødvendigt at undersøge, om det er nødvendigt at opnå enighed om en tekst, som vil kunne skabe væsentlige fremskridt i det retslige samarbejde om disse teknikker.

---

<sup>68</sup> Rådets afgørelse af 28. april 1997, EFT C 251, s. 1.

<sup>69</sup> Rådets dokument 9615/1/03, rev. 1, LIMITE CRIMORG 43 af 30. juni 2003.

## 1.2 Mangel på strategisk metode

Et af hovedproblemerne i politi- og toldsamarbejdet i EU har været en tilsyneladende mangel på strategisk metode. Kommissionens resultattavle fører kun kontrol med udviklingen i de foranstaltninger, der er opnået enighed om. Det forhold, at initiativretten fortsat ligger hos medlemsstaterne, betyder imidlertid i praksis, at hvert rådsformandskab fastsætter et sæt prioriteter baseret på sin egen prioritering. At enstemmighed fortsat er reglen i beslutningstagningen på dette område, sætter en yderligere bremse for fremskridtene.

Det Europæiske Konvent har foreslået forbedrede beslutningstagningsmekanismer samt forbedringer vedrørende initiativretten. Disse præsenteres nedenfor (se punkt 1.4). Men selv om regeringskonferencen skulle nå til enighed om disse nye regler, vil det tage nogle år, inden regeringskonferencens beslutninger er blevet ratificeret af alle medlemsstaterne. Det er derfor afgørende, at der inden for rammerne af de nugældende beslutningsprocedurer opnås enighed om arbejdsmetoder, som giver mulighed for at gøre store, konkrete fremskridt fra nu og frem til afslutningen af ratifikationsprocessen.

En væsentlig forbedring ville være at fastsætte en række konkrete prioriteter for hvert år på basis af et flerårigt arbejdsprogram. I Rådets afgørelse af 22. juli 2002 kræves det af Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser), at det henstiller til Det Europæiske Råd, at der vedtages et flerårigt strategisk program for de følgende tre år<sup>70</sup>. Programmerne skal være baseret på et fælles forslag fra de berørte rådsformandskaber efter samråd med Kommissionen. I lyset af det flerårige strategiske program skal de to rådsformandskaber, som skal fungere som formand i det efterfølgende år, i fællesskab fremlægge et udkast til et årligt operationelt program for Rådets aktiviteter i løbet af det pågældende år. Programmet skal i udkastform forelægges for Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) hvert år i december.

Som det er tilfældet nu, er resultattavlen fortsat det instrument, der benyttes til overvågning af fremskridtet inden for politi- og toldsamarbejde. Behovet for en objektiv prioritering og arbejdsplanlægning af politisamarbejdet er for nylig blevet påpeget af en række medlemsstater. F.eks. har Belgien, Luxembourg og Nederlandene udarbejdet et forslag til konkrete procedurer for en objektiv fastsættelse af en prioritering og udarbejdelse af årlige og flerårige arbejdsprogrammer. Et andet formål med dokumentet er at sikre et effektivt operativt politisamarbejde i EU og integrere et sådant samarbejde i det formelle politisamarbejde. Spørgsmålet om det operative samarbejde behandles i afsnit 2.1.3 i denne meddelelse.

## 1.3 Mange ikke-bindende instrumenter

Et andet problem under tredje søjle er de mange ikke-bindende instrumenter, der vedtages eller tages til efterretning af Rådet, f.eks. henstillinger eller konklusioner. Denne type dokumenter frembyder kun begrænset merværdi og bruger værdifuld tid og ressourcer og skaber ofte forvirring, fordi der opstår forskellige fortolkninger af,

---

<sup>70</sup> EFT L 230 af 28. august 2002.

hvorvidt der består pligt til at gennemføre dem. Hvis medlemsstaterne mener, at et givet spørgsmål er betydningsfuldt nok til at blive drøftet på rådsniveau, bør drøftelserne efter Kommissionens opfattelse munde ud i foranstaltninger, som reelt gennemføres af alle.

#### **1.4 Beslutningsprocedurerne under tredje søjle**

En hovedforklaring på det langsomme fremskridt i politi- og toldsamarbejdet i de seneste par år kan findes i de nuværende EU-beslutningsregler vedrørende spørgsmål under TEU's afsnit VI. Artikel 34, stk. 2, fastsætter, at Rådet kun kan vedtage afgørelser med enstemmighed, og at lovgivningsinitiativretten er delt mellem alle femten medlemsstater og Kommissionen.

Denne situation fører i bedste fald til en langvarig og langsommelig beslutningstagning på alle niveauer i Rådets strukturer og organer som Europol, Cepol og taskforce af politichefer. I værste fald træffes der ingen beslutning overhovedet, eller der vedtages instrumenter, som ikke er retligt bindende som f.eks. rådskonklusioner eller rådshenstillinger. Rådets formandskaber ønsker nemlig at vise, at deres formandskab har skabt håndgribelige fremskridt i samarbejdet om spørgsmål under tredje søjle.

Muligheden i artikel 34, stk. 2, litra c), for med kvalificeret flertal at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre rådsafgørelser, som fremmer et samarbejde, har aldrig været benyttet. For at forbedre samarbejdet er det vigtigt, at de muligheder, denne artikel frembyder, udnyttes bedre.

Spørgsmålet om afstemningsprocedurer og initiativretten vedrørende de spørgsmål, der på nuværende tidspunkt er omfattet af afsnit VI, blev drøftet af konventet. Det foreslås, at initiativretten skal ligge hos Kommissionen og en gruppe af lande repræsenterende 25 % af alle medlemsstaterne. Udkastet til en forfatningstraktat repræsenterer en væsentlig forbedring i beslutningsproceduren for politi- og toldsamarbejdet. Mens afgørelser om operativt samarbejde og afgørelser, der giver en medlemsstat mulighed for at operere på en anden medlemsstats område, fortsat skulle træffes med enstemmighed, skulle afgørelser om rammerne og mekanismerne for samarbejde (f.eks. Europol) træffes med kvalificeret flertal og ved fælles beslutningstagning. Kommissionen finder, at den balance, der er opnået i udkastet til en forfatningstraktat, er en god afspejling af medlemsstaternes og EU's respektive kompetencer på dette område.

#### **1.5 Utilstrækkelig gennemførelse af retsakter vedtaget af Rådet**

Fremskridtet i politi- og toldsamarbejdet påvirkes negativt af den langsommelige og utilstrækkelige gennemførelse af retsakter, der er blevet vedtaget af Rådet. Eksempler herpå er Napoli II-konventionen fra 1997 og protokollen om udvidelse af Europols kompetence til at omfatte hvidvaskning af penge generelt fra september 2000. Ingen af de to er blevet ratificeret af alle medlemsstater.

På baggrund af den generelle situation med hensyn til gennemførelse understregede Det Europæiske Råd i Laken i december 2001 på ny behovet for, at afgørelser truffet af EU hurtigt gennemføres i national ret. Det understregede også vigtigheden af hurtigst muligt at ratificere de konventioner, der var blevet undertegnet siden

Maastricht-traktatens ikrafttræden. Denne opfordring synes imidlertid ikke at have haft megen konkret virkning inden for retlige og indre anliggender.

Selv om der findes forskellige mekanismer, hvorved man systematisk kan undersøge graden af medlemsstaternes gennemførelse af retligt bindende instrumenter, der er vedtaget af Rådet, f.eks. rammeafgørelser, findes der ingen standardmekanisme, hvorved gennemførelsen af disse kan håndhæves. Via afskaffelsen af søjlestrukturen indebærer udkastet til en forfatningstraktat, at de sædvanlige regler for overtrædelsesprocedurer fremover ville gælde for retsakter vedrørende spørgsmål, der på nuværende tidspunkt falder ind under tredje søjle. Indtil videre undersøger Kommissionen systematisk medlemsstaternes gennemførelse.

## **1.6 Mangel på empirisk forskning inden for politi- og toldsamarbejde**

Udformningen af en effektiv offentlig politik på et givet område lettes i vid udstrækning, hvis den kan baseres på en objektiv analyse af problemerne og de mulige løsninger samt på statistikker, der muliggør sammenligninger mellem lande. Dette gælder i endnu højere grad for komplekse og følsomme politikområder som f.eks. politi- og toldsamarbejde. Uafhængige videnskabelige eksperter har en vigtig rolle at spille ved tilvejebringelsen af sådanne analyser.

Den nuværende videnskabelige forskning i EU inden for politi- og toldsamarbejde lider under en række mangler. Der findes ikke megen forskning som sådan om dette emne, og den forskning, der findes, begrænser sig ofte til en normativ analyse af traktater, institutioner, kompetencer og procedurer, som ikke i tilstrækkelig grad afdækker, hvordan det eksisterende samarbejde reelt fungerer. Modsat fokuserer forskning ofte på visse aspekter af politisamarbejdet og belyser ikke tilstrækkelig indgående, hvordan samarbejdet i bred forstand er opbygget og fungerer. Det meste af forskningen behandler ikke de konkrete problemer, EU står over for i relation til grænseoverskridende kriminalitet.

Derudover begrænser forskningen sig i reglen til en analyse af samarbejdsmetoderne og er ikke tilstrækkelig opmærksom på, at det nødvendigvis skal tilpasses medlemsstaternes polititjenester og retssystemer. Der findes ikke megen forskning i, hvilke investeringer der er nødvendige for at etablere et sådant samarbejde og for eventuelt at tilpasse de nationale systemer til det. Endelig er der en mangel på statistiske data om de primære kriminalitetsfænomener i medlemsstaterne. Sådanne data er nødvendige for at kunne afdække forskellene i disse fænomeners forekomst og karakter. Hvis sådanne data var til disposition, ville der kunne udformes effektive politikforanstaltninger på EU-plan.

En positiv udvikling i forskningen i retlige og indre anliggender i EU er det forhold, at der via det sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling<sup>71</sup> er afsat midler til forskningsprojekter, der bl.a. beskæftiger sig med bekæmpelsen af kriminalitet. En ny indkaldelse af forslag til projekter under dette program vil blive offentliggjort i oktober 2004.

---

<sup>71</sup> Rådets beslutning af 30. september 2002 (2002/834/EF), EFT L 294 af 29. oktober 2002, s. 1.

Kommissionen finder det afgørende, at videnbasen for EU's politi- og toldsamarbejde udbygges betragteligt over de næste par år. Et første skridt ville være at danne sig et klart billede af efterspørgslen efter forskning fra EU's retshåndhævende myndigheders side på den ene side og af det potentielle udbud fra forskningsverdens side på den anden. Efter Kommissionens opfattelse er Cepol i en ideel situation til at udføre en sådan opgave på EU-plan.

Der skal afsættes passende midler til forskning. Dette er en opgave, medlemsstaterne og EU skal deles om. Kommissionen foreslår, at der afsættes midler under AGIS-programmet til forskning inden for de prioriterede områder, der peges på i denne meddelelse. Samtidig vil den fortsat give sit input til retlige og indre anliggender i sammenhæng med det sjette rammeprogram. Hvad det mere langsigtede perspektiv angår, vil den begynde at undersøge, om der eventuelt er behov for et særligt forskningsprogram inden for retlige og indre anliggender.

### **1.7 Arten af samarbejdet mellem politiet og toldmyndighederne**

Artikel 29 i TEU indeholder bestemmelser om etablering af et tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder.

Samarbejdet mellem toldmyndighederne og politiet synes at fungere på forskellige måder i medlemsstaterne på internationalt plan; der er dog tegn på, at på nationalt plan findes der ikke et sådant samarbejde i alle medlemsstater. Dette er særlig iøjnefaldende på narkotikaområdet. Nogle medlemsstater har indledt et tættere arbejdsmæssigt samarbejde mellem politiet og toldmyndighederne om narkotikabekæmpelse, som der stilles krav om i Rådets resolution af 29. november 1996<sup>72</sup>. Heri opfordrede Rådet medlemsstaterne til at etablere formelle aftaler eller andre arrangementer på nationalt plan, som udarbejdes under hensyntagen til de fastsatte generelle retningslinjer. Disse bestemmelser fastsætter, at de to tjenesters kompetenceområder klart afgrænses og respekteres, og at der skal ske en udveksling og deling af relevante oplysninger af efterretningsmæssig karakter.

Af andre områder, hvor samarbejdet mellem toldmyndighederne og andre retshåndhævende organer er under udbygning, kan nævnes bekæmpelsen af terrorisme og sikkerheden i den internationale forsyningskæde. Dette øgede samarbejde følger i kølvandet på den seneste tids terroristaktiviteter overalt i verden. Det vil forhåbentlig medvirke til at identificere kendte eller mistænkte terrorister og skabe øget sikkerhed i varebevægelserne.

I nogle medlemsstater er samarbejdet blevet udbygget i fuld respekt for de implicerede aktørers særlige ekspertise, f.eks. samarbejde og gensidig bistand i grænseområder, retshåndhævelse i et samarbejde mellem flere forskellige organer, fælles retshåndhævelsesaktioner, øget retshåndhævelseskapacitet og fælles efterretningsceller for udveksling af information og efterretninger til fordel for alle deltagende organer.

---

<sup>72</sup> EFT C 375 af 12. december 1996.

Under hensyntagen til den nuværende situation og efter høring af medlemsstaterne er Kommissionen af den opfattelse, at der bør etableres en mere effektiv koordinering og kommunikation mellem de respektive politi- og toldtjenester i medlemsstaterne og inden for Rådets arbejdsstrukturer.

## 1.8 Databaser og kommunikationssystemer under tredje søjle

Gennem de seneste par år er en række databaser og kommunikationssystemer blevet udviklet eller har været under udvikling i EU til brug for medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder. Alle disse er omtalt i de relevante afsnit i denne meddelelse. De vigtigste blandt disse er Europol-informationssystemet, Schengen-informationssystemet, toldinformationssystemet (både under første og tredje søjle), toldsagsregisterdatabasen og Europols virtuelle private netværk. Der er potentiel risiko for duplikation mellem i hvert fald nogle af disse systemer, og der kan også stilles spørgsmål ved, om der er den krævede indbyrdes kompatibilitet.

For at give Rådet et klarere overblik over dette yderst tekniske og komplekse spørgsmål og sætte det i stand til at træffe de nødvendige beslutninger forelagde Kommissionen i begyndelsen af 2002 et dokument for Artikel 36-Udvalget, der kort beskrev formålet og funktionsmåden for hver af disse databaser og kommunikationssystemer. Dette dokument kom til at danne grundlag for arbejdet i den ad hoc-gruppe, som Artikel 36-Udvalget nedsatte i november 2002 for at undersøge spørgsmålet og fremkomme med forslag.

Ad hoc-gruppen, som var sammensat af formandskabet, Kommissionen, Europol, Eurojust, den fælles databeskyttelsestilsynsmyndighed og Rådets Generalsekretariat, konkluderede, at muligheden for overlappning af data var begrænset og hidtil ikke havde frembudt problemer<sup>73</sup>. Den præsenterede tre muligheder for retshåndhævelsessystemernes langsigtede fremtid:

- at samle de eksisterende systemer i ét "EU-informationssystem", som skulle udvikles i takt med fremtidige systembehov inden for alle de relevante aktivitetsområder
- at lade systemerne forblive uafhængige og oprette nye systemer på basis af de fremtidige aktivitetsbehov
- at undersøge og gennemføre en harmonisering af dataformaterne og deres respektive adgangsregler mellem de forskellige systemer, samtidig med at de nuværende systemer fik mulighed for at udvikles med henblik på at sikre indbyrdes kompatibilitet<sup>74</sup> (mellemløsning).

De anbefalede, at for at klargøre de nøjagtige tekniske, finansielle og retlige konsekvenser af de tre muligheder skulle der gennemføres en yderligere detailundersøgelse. Det blev også foreslået, at repræsentanterne for de

---

<sup>73</sup> 8857/03/RIA 118 af 6. maj 2003.

<sup>74</sup> Identificering af datakategorier (aktivitetsobjekter) og standardisering af det dataformat, der skal udveksles, harmonisering af sikkerhedsreglerne for dataadgang og databehandling og udvikling af standardgrænseflader, der giver mulighed for indbyrdes sammenkobling af systemer uden menneskelig indgriben.

organisationer, der er ansvarlige for ovennævnte informationssystemer, i mellemtiden skulle holde regelmæssige møder for at identificere problemer og udveksle bedste praksis.

Artikel 36-Udvalget gav sin tilslutning til rapporten og erklærede sig enig i, at det var nødvendigt med yderligere udredningsarbejde. Kommissionen mener, at den bedste løsning på kort sigt vil være mellemløsningen. På lang sigt bør det overvejes at oprette ét fælles EU-system.

Efter Kommissionens opfattelse bør dette spørgsmål viderebehandles som en hastesag, så det sikres, at der hurtigst muligt vedtages endelige henstillinger og beslutninger om den langsigtede fremtid for EU's retshåndhævelsesinformationssystemer.

## **2. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER**

EU har på grundlag af forpligtelserne i TEU, Schengen-konventionen, Wien-handlingsplanen og konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors truffet et stort antal foranstaltninger for at forbedre politi- og toldsamarbejdet siden TEU's ikrafttræden i maj 1999. De har bidraget til at effektivisere EU's bekæmpelse af kriminalitet og derved bidraget til at opfylde målet i artikel 29 i TEU.

Formelt set er alle de foranstaltninger inden for politisamarbejde, der blev slået til lyd for i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, blevet gennemført (f.eks. oprettelse af en taskforce af EU-politichefer og af et europæisk politiakademi). Hvad Wien-handlingsplanen angår, er en række betydningsfulde foranstaltninger endnu ikke blevet gennemført, selv nogle, som skulle have været gennemført inden to år efter TEU's ikrafttræden. Tillige mangler en række bestemmelser i TEU, bl.a. Schengen-protokollen, stadig at blive gennemført (f.eks. artikel 30, stk. 1, litra d), og artikel 32 i TEU samt artikel 44 og 45 i Schengen-aftalen).

Kommissionen finder derfor, at de foranstaltninger, der er beskrevet nedenfor inden for de vigtigste politikområder, er af afgørende betydning for en konkret forbedring og fremskyndelse af politi- og toldsamarbejdet i EU. Alle foranstaltningerne kan gennemføres inden for rammerne af de eksisterende traktatbestemmelser med undtagelse af en eventuel tildeling af visse efterforskningsmæssige beføjelser til Europol og en generel omstrukturering af dette organ, hvor konventet har foreslået en række ændringer, som Kommissionen støtter. En revision af Europol-konventionen er en mulighed, som nøje bør overvejes.

Disse foranstaltninger vedrører både indholdet i politikker og forbedringer i arbejdsmetoderne. Hvad sidstnævnte kategori angår, bør der udformes flerårige og årlige arbejdsprogrammer for politi- og toldsamarbejdet af Rådet og Kommissionen i fællesskab. Sådanne programmer bør bl.a. indeholde alle de prioriterede foranstaltninger, der redegøres for i denne meddelelse. Hvor dette er nødvendigt, bør de samordnes med initiativer under første søjle. Rådet bør vedtage retligt bindende instrumenter i medfør af artikel 34, stk. 2, i TEU i stedet for ikke-bindende foranstaltninger, som tilføjer ringe merværdi. Kommissionen vil udarbejde et første udkast til dette arbejdsprogram. Medlemsstaterne bør forbedre gennemførelsen af

såvel de bindende som de ikke-bindende instrumenter. Der bør udarbejdes et generelt overvågningssystem til at overvåge og rapportere om gennemførelsen.

Hvad konkrete politiske foranstaltninger angår, er der to hovedområder, inden for hvilke foranstaltningerne til forbedring af politi- og toldsamarbejdet kan grupperes: det første vedrører informationsstrømmen og det andet det konkrete grænseoverskridende samarbejde.

## 2.1 Forbedring af informationsstrømmen

En forudsætning for et effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne er et effektivt samarbejde mellem de forskellige politi- og andre retshåndhævende tjenester i medlemsstaterne. Et godt middel til at opnå dette er at oprette centrale nationale kontaktpunkter (CNCP) med henblik på den internationale informationsudveksling (hvilket allerede blev anbefalet i handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet fra 1997). Disse centrale nationale kontaktpunkter bør samle, ideelt set i ét kontor, de nationale Europol-enheder, SIRENE-kontorerne, toldmyndighederne, Interpols nationale kontorer og repræsentanter for de retslige myndigheder. Endelig bør der etableres mekanismer, der giver mulighed for regelmæssigt at vurdere, om medlemsstaterne gennemfører instrumenterne på tilfredsstillende vis, som det allerede blev fremhævet i den fælles aktion af 5. december 1997<sup>75</sup>.

Der bør tilvejebringes *indbyrdes kompatibilitet mellem de forskellige databaser og kommunikationssystemer*, både politiets og toldvæsenets, som benyttes af medlemsstaternes retshåndhævende tjenester. På institutionelt niveau i EU bør der oprettes mekanismer, der kan fremme et samarbejde og dataudveksling mellem OLAF og Europol. Arrangementet om udveksling af personlige oplysninger mellem de to bør indgås. Kommissionen agter i den nærmeste fremtid at vedtage en meddelelse om en informationspolitik på retshåndhævelsesområdet med det formål at bidrage til udviklingen af en efterretningsbaseret retshåndhævelse på EU-plan.

For at effektivisere Europol finder Kommissionen det ikke nødvendigt for Rådet at vedtage nye retsakter inden forfatningstraktatens ikrafttræden. Nye medlemsstater skal ratificere Europol-konventionen og ændringsretsakterne samtidig. Hvad der er behov for, er en periode med konsolidering, hvorunder alle beslutninger, der er blevet vedtaget af Rådet i de senere år om Europol, ratificeres og gennemføres. Samtidig bør det informationsprogram, der for nylig blev lanceret for at højne den gensidige forståelse mellem Europol og medlemsstaternes retshåndhævende tjenester, iværksættes<sup>76</sup>.

Det er afgørende, at en forenklet version af Europol-informationssystemet bliver disponibelt snarest muligt. Det er også afgørende, at henstillingerne fra HENU-rapporten fra sommeren 2002 om, hvordan medlemsstaternes videregivelse af information forbedres, gennemføres. I denne sammenhæng er det vigtigt, at konklusionerne fra den nyligt indledte tredje runde af evalueringer føres ud i livet, når de én gang foreligger.

---

<sup>75</sup> Fælles aktion om indførelse af en ordning for evaluering af, hvordan de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater. 97/827/RIA, EFT L 344 af 15. december 1997.

<sup>76</sup> "Corporate Europol awareness strategy and program". AGIS-projekt RIA/2003/188.

Der bør afholdes en drøftelse af mulighederne for at oprette den *database over uafsluttede efterforskninger*, der blev slået til lyd for i Wien-handlingsplanen. Dette spørgsmål bør bringes op i Rådet. Endvidere bør der tages konkrete skridt til at *forbedre statistikkerne om grænseoverskridende kriminalitet* og give Europol *adgang til toldinformationssystemet* (CIS). Kommissionen finder det nødvendigt, at Europol har direkte adgang til både CIS og FIDE, eftersom begge retsakter indeholder bestemmelser herom.

Når Europol har opnået sin konsolidering og under antagelse af, at en ny forfatningstraktat vil omfatte bestemmelser om udskiftning af konventionen med en europæisk lov, er ét spørgsmål, som skal tages op, spørgsmålet om eventuel tildeling af *visse efterforskningsmæssige beføjelser* til Europol. Et passende politikområde at starte med ville være bekæmpelsen af forfalskninger af euroen, da dette er en form for organiseret kriminalitet, som gør indgreb i EU's interesser som helhed. Desuden har Europol sammen med Den Europæiske Centralbank og Kommissionen været aktiv på dette felt siden euroens indførelse og besidder derfor betydelig ekspertise. Drøftelsen af et sådant betydningsfuldt udviklingsskridt skulle selvfølgelig ledsages af overvejelser om den retslige og parlamentariske kontrol med Europol. Dette er et vigtigt debattemne for de næste par år.

## **2.2 Forbedring af det grænseoverskridende samarbejde**

Taskforcen af EU-politichefer er bedst placeret til at koordinere foranstaltninger til forbedring af det konkrete grænseoverskridende samarbejde i marken. Som det blev påpeget i kapitel 2.1.3 i denne meddelelses første del, er taskforcen stødt på problemer, der er afstedkommet af, at den ikke er fuldt integreret i EU's institutionelle strukturer. For at effektivisere taskforcen findes der ikke noget andet alternativ end at inkorporere den i Rådets strukturer. Taskforcen skulle naturligvis fortsat fokusere på operative spørgsmål og skulle ikke inddrages i lovforberedelsen, som stadig skulle falde ind under CATS.

Den skulle mødes mindst én gang pr. formandskab og høres om operative politisamarbejdsspørgsmål og andre udvalgte emner. Dette ville ligge på linje med den eventuelle nedsættelse af et udvalg til at fremme operativt samarbejde om intern sikkerhed i EU, som det foreslås i det endelige udkast til forfatningstraktat udarbejdet af Det Europæiske Konvent.

Der bør gøres optimal brug af eksisterende permanente organer som Europol til at bistå politicheferne i deres behandling af forslag og initiativer til aktioner og til at gennemføre, overvåge og evaluere dem. Kommissionen foreslår derfor, at Europol får til opgave på basis af regelmæssige trusselvurderinger at fremlægge forslag til fælles aktioner for politicheferne. Europol bør også være ansvarlig for koordineringen, overvågningen og evalueringen af aktioner i et tæt samarbejde med medlemsstaternes aktionsansvarlige polititjenestemænd. Europol bør også yde operationel støtte til arbejdsgruppen om politisamarbejde.

Taskforcen af EU-politichefer bør inddrages i tilrettelæggelsen af EU-politimissioner i tredjelande, navnlig planlægningen, ressourcetildelingen og logistiske aspekter af dem.

Navnlig i de senere år har adskillige medlemsstater, ofte på basis af Schengen-konventionen, udbygget det grænseoverskridende samarbejde kraftigt, med stor succes for kriminalitetsbekæmpelsen. Der synes dog stadig at være et stort antal medlemsstater, som endnu ikke er nået så vidt. Kommissionen ser oprettelsen af fælles politistationer og politi- og toldsamarbejdscentre i alle indre grænseområder i EU, herunder også mellem kandidatlandene, som et effektivt instrument til på én og samme tid at opfylde en række vigtige målsætninger: nedbringelse af kriminaliteten, forøgelse af synligheden over for offentligheden, opbygning af gensidig tillid mellem de forskellige tjenester i de implicerede medlemsstater og endelig etablering af et effektivt samarbejde mellem politiet, toldmyndighederne og de retslige myndigheder i de tilfælde, hvor disse tre tjenester arbejder sammen i sådanne centre.

Kommissionen foreslår derfor, at de medlemsstater, der har deltaget i et vellykket grænseoverskridende samarbejde, aflægger rapport om deres erfaringer i den relevante arbejdsgruppe i Rådet. På basis af disse rapporter kunne der udarbejdes et katalog over bedste praksis til brug for interesserede medlemsstater. Om nødvendigt kunne det overvejes at benytte midler fra AGIS til at udarbejde kataloget, som senere kunne tjene som grundlag for et retligt bindende instrument med henblik på at institutionalisere dette samarbejde i EU.

Hvad angår spørgsmålet om at udvide muligheden for grænseoverskridende forfølgelser (artikel 40 og 41 i Schengen-konventionen), er Kommissionen af den opfattelse, at det europæiske sikkerhedsområde forudsætter, at begrænsninger på samarbejde, som skyldes det benyttede grænseoverskridende transportmiddel, bør afskaffes. Den henstiller derfor, at man viderefører arbejdet i ekspertgruppen, der blev nedsat under det belgiske formandskab i 2001, med det formål at fremkomme med konkrete anbefalinger vedrørende en udvidelse af muligheden for forfølgelser af kriminelle i luften, pr. jernbane (internationale tog) og til vands. Derudover bør politiet have bedre muligheder for at foretage grænseoverskridende forfølgelser, ikke blot i relation til flere typer af kriminalitet, men også med mulighed for effektivt at overføre de forfulgte lovovertrædere til de kompetente lokale myndigheder under overholdelse af de relevante retsakter vedrørende retsligt samarbejde i straffesager. Politiet bør have mulighed for at foretage forfølgelser, når en person ignorerer en ordre om at stoppe og flygte over grænsen.

Hvad angår Schengen-politisamarbejdshåndbogen, er det vigtigt, at den løbende ajourføres, hvilket ikke er tilfældet nu. For at lette oversættelsesarbejdet mest muligt bør der benyttes templates med et minimum af varierende information. Håndbogen bør indeholde ajourført kontaktinformation med henblik på at lette kontakter på tværs af grænserne.

Der bør snarest muligt iværksættes en evaluering af, i hvor høj grad artikel 44 i Schengen-konventionen om direkte kommunikationslinks mellem medlemsstaternes politi og toldmyndigheder er blevet gennemført. De links, der skal etableres, bør ikke kun omfatte telefon- og telefaxforbindelser, men bør også omfatte data- og computerlinks.

På nuværende tidspunkt er det uklart, hvordan medlemsstaterne gennemfører artikel 45 i Schengen-konventionen om anmeldelsesformularer ved leje af f.eks. hotelværelser og benytter denne information i den retshåndhævende praksis. Det er nødvendigt at sætte brugen af denne information på EU-dagsordenen, fordi det

derved bliver muligt at forbedre retshåndhævelsen på basis af de eksisterende forpligtelser og strukturer.

Hvad angår artikel 46 i Schengen-konventionen om informationsudveksling på en medlemsstats initiativ, foreslår Kommissionen, at der foretages et rundspørge i medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at fastslå, i hvor høj grad denne artikel gennemføres, og i hvor høj grad der er blevet iværksat politiaktioner på basis af den information, der er blevet udvekslet i henhold til denne artikel. Konklusionerne på et sådant rundspørge kunne bruges til at standardisere visse samarbejdsmodeller ved de indre grænser.

Med hensyn til SIS og den fremtidige SIS II bør der tilskyndes til, at de nye funktioner hurtigt indføres, om muligt i den eksisterende SIS. Desuden fremlagde Kommissionen i september 2003 et forslag om, at medlemsstaternes motorkontorer får adgang til SIS for at forhindre, at stjålne køretøjer bliver registreret. Derudover blev Kommissionen af det græske formandskab anmodet om regelmæssigt sammen med medlemsstaterne at ajourføre håndbogen for sammenkobling mellem SIS og SIRENE.

Med hensyn til artikel 32 i TEU, som fastslår, at Rådet fastsætter de betingelser, hvorunder de retshåndhævende tjenester i én medlemsstat kan operere på en anden medlemsstats område, understreger Wien-handlingsplanen, at den har central betydning for politisamarbejdet i EU. Konventionen om gensidig retshjælp i straffesager fra 2000 og rammeafgåelsen om fælles efterforskningshold fra 2002 synes delvis at dække dette spørgsmål. Kommissionen ser med tilfredshed på de drøftelser, der er indledt om dette spørgsmål i de relevante arbejdsgrupper i Rådet, og opfordrer til, at de videreføres gennem en indgående undersøgelse af spørgsmålet. Dette er især nødvendigt af hensyn til drøftelserne om en forbedring af det grænseoverskridende samarbejde og også for at præcisere de betingelser, hvorunder politienheder vil kunne operere på en anden medlemsstats område i krisetilfælde.

Endelig bør *fælles overvågningsaktioner* gennemført inden for rammerne af arbejdsgruppen om toldsamarbejde og arbejdsgruppen om politisamarbejde efter behov omfatte embedsmænd fra alle de relevante implicerede retshåndhævende organer. Europol synes at være et indlysende valg som operationel koordinationsenhed, når der er tale om anliggender under tredje søjle.

### **2.3 Udvikling af en fælles kultur og fælles instrumenter og metoder**

For at forbedre det grænseoverskridende samarbejde er det vigtigt at fremme foranstaltninger, der bidrager til at finde fælles grund for de enheder i medlemsstaternes politi og toldmyndigheder, der behandler de samme spørgsmål i kriminalitetsbekæmpelsen. En af de vigtigste faktorer for at overvinde hindringerne for et mere effektivt politisamarbejde i EU er, at der skabes en tillids- og samarbejdskultur mellem de forskellige retshåndhævende organer. Politiuddannelse spiller en central rolle for skabelsen af en sådan kultur. Som det eneste EU-organ, der varetager denne opgave, bør Cepol have en central placering i den fremtidige strategi for politisamarbejdet i EU.

For at Cepol kan varetage sine opgaver ordentligt, skal det tildeles de fornødne ressourcer og retlige rammer: det skal være en juridisk person, det skal have et fuldt

funktionsdygtigt permanent sekretariat, og det skal finansieres over Fællesskabets budget.

Ud over den konkrete tilrettelæggelse af fælles kurser inden for visse prioriterede områder rettet mod nøgleaktører i medlemsstaternes politistyrker – som f.eks. kurser for de såkaldte "fast streamers" eller den næste generation af højtstående polititjenestemænd – bør Cepol fokusere på udvikling af fælles kursusplaner for politiuddannelsen, som skal anvendes på alle medlemsstaternes politiskoler, og på udvikling af fælles kvalitetsnormer for såvel kurser som undervisere. Cepol skal have mandat til regelmæssigt at kontrollere, om disse fælles kursusplaner og kvalitetsnormer faktisk anvendes af politiskolerne i medlemsstaterne, og til at udstede en Cepol-certificering baseret på et "peer review"-system.

Efter Kommissionens opfattelse har Cepol også en vigtig rolle at spille i uddannelsen af ledende embedsmænd, der arbejder inden for toldsamarbejdet under tredje søjle. Den hilser det derfor velkommen, at Cepol allerede udbyder kurser til toldembedsmænd og således tilbyder fælles uddannelse for politiet og toldmyndighederne på udvalgte områder. På lang sigt opfordrer Kommissionen Cepol og medlemsstaterne til at overveje, om det er hensigtsmæssigt at udvide Cepols mandat til også at omfatte de nationale tolduddannelsesinstitutioner for derigennem at øge EU's evne til at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet.

Kommissionen foreslår at udbygge udvekslings- og udstationeringsprogrammerne, så der skabes en tillids- og samarbejdskultur. Cepol, som vil begynde at arbejde på disse to områder i 2004, bør spille en central rolle i denne henseende. Værdien af sproguddannelse inden for rammerne af sådanne udstationeringer og udvekslinger kan ikke overvurderes. Mulighederne for at benytte AGIS og andre relevante fællesskabsprogrammer i forbindelse med udvekslingsprogrammer og sproguddannelse for polititjenestemænd og repræsentanter for andre retshåndhævende myndigheder bør udforskes nøjere.

Videnskabelig forskning spiller en afgørende rolle for at forbedre beslutningsgrundlaget på alle områder. Der findes kun begrænset forskning vedrørende politi- og toldsamarbejde. Der bør stilles flere midler til rådighed, hvilket er et ansvar, som deles af EU og medlemsstaterne. Kommissionen agter at give AGIS-programmet mulighed for at yde støtte til undersøgelser af de prioriterede områder, der er peget på i denne meddelelse. Den vil også sikre en målrettet anvendelse af de relevante dele af sjette rammeprogram. Det er også vigtigt at skabe et bedre overblik over, hvordan forskningen i politi- og toldsamarbejde skal prioriteres. Cepol har her potentielt en nyttig rolle at spille.

Spørgsmålet om politietik har været en del af Cepols kursusprogram lige fra begyndelsen. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at overveje, om det er relevant at arbejde hen imod en EU-kodeks for politietik. Dette ville have en positiv effekt på den offentlige mening og medvirke til at øge tilliden mellem medlemsstaternes polititjenester.

Fælles vurdering af efterforskningsmetoder, jf. artikel 30, stk. 1, litra d), i TEU, er endnu ikke blevet igangsat i EU. Kommissionen foreslår, at medlemsstaternes eksperter indleder en drøftelse af dette spørgsmål i Rådet på baggrund af den foreslåede tilsvarende artikel i udkastet til en forfatningstraktat. Med henblik herpå er

Kommissionen parat til at arrangere et ekspertmøde og eventuelt stille midler til rådighed til dette formål fra AGIS-programmet. Det er vigtigt, at alle medlemsstater opbygger DNA-databaser, som er effektive redskaber til at opklare kriminalitet. Der bør opbygges et system, som sætter medlemsstaterne i stand til at konstatere, om DNA, der er fundet på deres område, matcher DNA fundet i andre medlemsstater.

Emnet retsvidenskab er ikke hidtil blevet taget op strukturelt i EU. En første prioritet synes at være at højne kvalitetsniveauet i de retsvidenskabelige laboratorier i EU-medlemsstaterne ved at forlange, at de indfører kvalitetssikringssystemer baseret på en almindeligt anerkendt standard. Kommissionen opfordrer også de relevante arbejdsgrupper i Rådet til på ny at drøfte spørgsmålet om ENFSI's rolle i EU-samarbejdet på dette felt.

## **2.4 Bekæmpelse af terrorisme**

Samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme i EU eksemplificerer bedre end noget andet behovet for at forbedre samarbejdet inden for de to hovedområder, der er nævnt ovenfor, nemlig informationsstrømmen mellem de forskellige tjenester og det konkrete grænseoverskridende samarbejde i marken. Bekæmpelsen af terrorisme inddrager alle aspekter af det retshåndhævende samarbejde lige fra fælles efterforskningshold til særlige retsvidenskabelige teknikker for at muliggøre sporing af sprængstoffer.

Som det blev påpeget i Kommissionens bidrag til Det Europæiske Råds møde den 19. marts 2004 og til gennemførelsen af den europæiske sikkerhedsstrategi for bekæmpelse af terrorisme, er det første skridt til en forbedring af indsatsen på dette område at forbedre koordinationen mellem alle de tjenester, der er involveret i bekæmpelsen af terrorisme inden for Rådets strukturer. I første omgang bør alle delegationer i arbejdsgruppen om terrorisme omfatte repræsentanter for både politiets efterretningstjenester og andre efterretningstjenester. Europol's rolle i EU's terrorismebekæmpelsespolitik bør styrkes ved at erstatte informationssystemet via Europol-forbindelsesofficererne med et system med direkte relationer mellem Europol's terrorismebekæmpelsesenhed og medlemsstaterne, forbinde Europol til netværket af forbindelseskontorer og optage Europol i Bern-Klubben.

I en senere fase vil det være nødvendigt at koordinere arbejdet i terrorismebekæmpelsesgruppen (CTG) under Bern-Klubben bedre med arbejdet i TWG. Europol bør udvikles til et ægte terrorismebekæmpelsesefterretningscenter omfattende etablering af en fælles database om terrorisme (personer, hændelser, angivelser, aktioner osv.). Rådets henstilling om opbygning af multinationale hold til indsamling af oplysninger om terrorister<sup>77</sup> (fælles efterretningshold) bør ændres til et retligt bindende instrument, som baner vejen for et samarbejde mellem efterretningstjenesterne (politiets og andre efterretningstjenester) og Europol.

Der er også gode argumenter for at forbedre koordinationen af terrorismebekæmpelsesaktiviteterne inden for EU-institutionerne og styrke den rolle, arbejdsgruppen om terrorisme spiller i forberedelsen af EU's politik. Arbejdsgruppens arbejdsmetoder bør forbedres ved at tildele Europol en mere

---

<sup>77</sup> Henstilling fra RIA-Rådet af 13. juni 2002.

proaktiv rolle. Arbejdsgruppens aktiviteter bør omfatte alle aspekter af bekæmpelsen af terrorisme, især finansieringen af terrorisme og samarbejdet med tredjelande om anvendelsen af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1371, og den bør spille en rolle i forberedelsen af EU's terrorismebekæmpelsespolitik.

I kølvandet på terroristangrebene i Madrid den 11. marts 2004 nåede Rådet til enighed om en række foranstaltninger med det formål at forbedre samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme i EU. Nogle af foranstaltningerne vedrører aspekter af det konkrete operative samarbejde mellem de retshåndhavende tjenester som f.eks. øget kontrol og sporing af skydevåben og sprængstoffer, bedre muligheder for forfølgelser på tværs af grænserne og forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende tjenester. Andre foranstaltninger vedrører ratifikation og/eller gennemførelse af relevante retlige instrumenter, f.eks. konventionen om gensidig retshjælp og protokollen hertil og de tre protokoller til Europol-konventionen.

De to dokumenter, der blev udarbejdet af Kommissionen efter den 11. marts 2004<sup>78</sup> og allerede er omtalt i punkt 2.1.6.1 ovenfor, peger på en række foranstaltninger til forbedring af EU's operative kapacitet med henblik på at opnå en mere effektiv forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Blandt disse foranstaltninger er det vigtigt at understrege en bedre udnyttelse af de eksisterende instrumenter, bl.a. Europol og Eurojust eller rammeafgåelsen om fælles efterforskningshold samt en styrket rolle for taskforcen af EU-politichefer.

## **2.5 Toldsamarbejde**

Der findes et veletableret samarbejde mellem toldmyndighederne under tredje søjle. Det er dog muligt at videreudbygge og forbedre dette samarbejde og gøre det mere effektivt på følgende måde.

Hvad angår fælles toldovervågningsaktioner på dette område, bør alle henstillinger registreres og tages i betragtning i planlægningsprocessen for tilsvarende fremtidige aktioner, så problemer med gentagelse, som ofte opstår, undgås. Der bør udarbejdes en enkelt svarformular med brug af ét enkelt sprog til svar i forbindelse med fælles toldaktioner. En sådan formular vil sikre, at den information, der modtages, kun afgives på ét anerkendt sprog, hvilket giver mulighed for at overvinde de vanskeligheder, man på nuværende tidspunkt støder på. Europol bør yde støtte til sådanne aktioner, bl.a. i form af analyse af data.

Der er også behov for at oprette en stående operationel koordinationsenhed (OCU), som skal yde logistisk og teknisk støtte til fælles toldaktioner. En sådan enhed har afgørende betydning for at sikre en effektiv gennemførelse af fremtidige fælles toldaktioner under både tredje og første søjle. Kommissionens tjenestegrene bør undersøge, hvordan man mest effektivt kan yde denne støtte.

Toldmyndighederne i EU bør mere aktivt være fælles om forbindelsesofficerer. Et sådant system vil give større effektivitet og besparelser i finansielle ressourcer.

---

<sup>78</sup> SEK(2004) 348 af 18. marts 2004 og SEK(2004) 332 af 19. marts 2004.

Som et supplement til den undersøgelse, der er i gang om generelt toldkontroludstyr til brug ved de ydre grænser<sup>79</sup>, kan det være nyttigt at gennemføre en undersøgelse af det disponible og nødvendige udstyr i medlemsstaterne til kontrol af de ydre grænser, der specifikt kræves til formål under tredje søjle. En sådan undersøgelse bør fremkomme med anbefalinger af antallet og typen af udstyr, der er behov for, samt af mulighederne for at dele eller leje sådant udstyr for at hjælpe de medlemsstater, der ikke har tilstrækkelige ressourcer.

Fælles risikoindekatorer og risikoprofiler er af central betydning for en forbedret kontrol i forbindelse med bekæmpelsen af handelen med ulovlige varer, og som led i en sammenhængende og omkostningseffektiv metode bør det undersøges, hvordan dette bedst kan udvikles under tredje søjle. Der bør i denne forbindelse tages særlig hensyn til omkostningsfordelene ved at bygge på det igangværende arbejde om risikostyring under første søjle.

Derudover bør der udvikles fælles EU-trusselsvurderinger vedrørende forbudte varer og varer, der er underlagt restriktioner. Dette er nødvendigt for at fastsætte klare prioriteter for fælles aktioner og derved gøre dem mere effektive i bekæmpelsen af handelen med ulovlige varer.

Kommissionen er bekymret over, at fem medlemsstater endnu ikke har ratificeret Napoli II-konventionen fra 1997, og over forlydender om, at dette kunne skyldes kompetenceproblemer mellem politiet og toldmyndighederne i nogle medlemsstater. Napoli II er et afgørende instrument i kampen mod grov international kriminalitet og bør omgående ratificeres. Samtidig bør EU indføre en evalueringsordning for alle konventioner og instrumenter, der vedrører toldsamarbejde under tredje søjle, så der sikres en ensartet gennemførelse og en effektiv kontrol ved de ydre grænser fra medlemsstaternes side.

Toldmyndighederne bør overveje at udvikle en fælles metode for uddannelse i toldsager under tredje søjle for at sikre et ækvivalent ekspertiseniveau. En sådan metode kunne omfatte at stille pladser på nationale kurser til rådighed for embedsmænd fra andre toldmyndigheder i EU som led i deres introduktionsuddannelse. Hvis udenlandske toldembedsmænd deltog i uddannelseskurser, ville informationsniveauet og opbygningen af kontakter også blive fremmet. Det skal bemærkes, at der er gode erfaringer med tolduddannelse under fællesskabsprogrammer (Matthaeus og Customs 2002).

Der bør tilbydes fælles uddannelse af toldembedsmænd og polititjenestemænd, der har de samme ansvarsområder og udøver de samme funktioner. I denne forbindelse kunne Cepols mandat udvides til at omfatte medlemsstaternes tolduddannelsesinstitutioner.

Hvad angår forbedringer i samarbejdet mellem politiet og toldmyndighederne, foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne først gennemfører Rådets resolution fra 1996 om formalisering af samarbejdet mellem politiet og toldmyndighederne om bekæmpelse af narkotikahandel. I anden omgang bør sådanne samarbejdsaftaler

---

<sup>79</sup> "Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om toldvæsenets rolle i den integrerede forvaltning af de ydre grænser", KOM(2003) 452 endelig af 24. juli 2003.

udvides til at gælde for alle andre relevante kriminalitetsområder. Et øget grænseoverskridende samarbejde er allerede blevet nævnt ovenfor, hvilket ligeledes gælder uddannelse. Toldmyndighedernes deltagelse i møderne blandt lederne af Europols nationale enheder bør udvides, og alle medlemsstaterne bør opfordres til at udstationere toldforbindelsesofficerer i Europol. Det bør overvejes at oprette en særlig toldenhed i Europols regi.

Endelig foreslår Kommissionen at benytte erfaringerne i de medlemsstater, der har etableret effektive samarbejdsarrangementer mellem politiet og toldmyndighederne, som model. Den foreslår, at disse arrangementer drøftes i de relevante arbejdsgrupper i Rådet for at fastslå, i hvor høj grad de kan benyttes i andre medlemsstater. I denne forbindelse ville det blive hilst med tilfredshed, hvis der var en bedre koordinering mellem arbejdsgruppen om politisamarbejde, Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet og arbejdsgruppen om toldsamarbejde i Rådet.

### **3. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER**

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at tage en drøftelse af de foranstaltninger, der foreslås i denne meddelelse med henblik på at effektivisere politi- og toldsamarbejdet i EU, og derved bidrage til at sikre fuld gennemførelse af artikel 29 i TEU.

Efter at have drøftet denne meddelelse med Europa-Parlamentet og Rådet agter Kommissionen at fremsætte konkrete forslag til, hvordan de specifikke problemer, der er peget på, vil kunne løses.