

FÖLJENOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Rättsliga och inrikes frågor – Lägesrapport och allmän problematik

Inledning

1. De tema eller ämnen som man sammanför under benämningen "rättsliga och inrikes frågor" (RIF) är många och olika. De rör framför allt tre grundläggande faktorer som är knutna till begreppet "område med frihet, säkerhet och rättvisa" som fastslogs i Amsterdamfördraget:
 - Säkerhet, både intern och extern (terrorism, brottslighet, narkotikahandel, människohandel, olaglig invandring).
 - Rättvisa, både civilrättslig och straffrättslig.
 - Frihet i form av konkreta åtgärder t.ex. avseende fri rörlighet för personer eller asyl. Frihet är också en grundläggande princip som genom de mänskliga rättigheterna, så som de bekräftas i stadgan om de grundläggande rättigheterna, reglerar all verksamhet på RIF-området.
2. Även om uttrycket "europeiskt rättsligt område" myntades i slutet av 70-talet, går dess utveckling tillbaka till Maastrichtfördraget och inrättandet av det som kom att kallas den tredje pelaren och som avser en särskild institutionell verksamhet, normalt likställd med mellanstatligt samarbete. Den tredje pelaren har försetts med andra regler än första pelaren (gemenskapens politik) och andra pelaren (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik). Europaparlamentet har till exempel enbart rätten att bli hörd.

3. Amsterdamfördraget utgjorde en ny etapp genom att invandrar- och asylfrågor, kontroll vid de yttre och de inre gränserna, viseringspolitik och civilrättsligt samarbete överfördes till första pelaren (överföring till gemenskapens behörighet). Dessutom infördes i tredje pelaren de nya rättsliga instrumenten beslut och rambeslut. Europeiska rådet i Amsterdam införde också genom ett protokoll till fördraget regelverket för tillämpningen av Schengenkonventionen, vilket började utarbetas 1985 och som sedan 1995 möjliggjort att gränskontrollerna har kunnat tas bort mellan vissa medlemsstater och andra medlemsstater har följt efter. Storbritannien och Irland har rätt att välja om man vill delta (möjlighet att ansluta sig). En särskild ordning gäller för Danmark.
4. Europeiska rådet i Tammerfors i oktober 1999 antog ett ambitiöst program för frihet, rättvisa och säkerhet (nästan 50 teman och rekommendationer lades fram). Stats- och regeringscheferna ville på så sätt ge en stark politisk impuls på detta prioriterade område.
5. Rättsliga och inrikes frågor har en framträdande plats i Laekenförklaringen: "Många gånger har medborgarna framfört uppfattningen att de vill se unionen spela en större roll i fråga om rättvisa och säkerhet, bekämpning av gränsöverskridande brottslighet, kontroll av migrationsströmmar, mottagning av asylsökande och flyktingar från perifera konflikthärdar" och "Vill vi ha ett mer integrerat arbetssätt när det gäller det polisiära och straffrättsliga samarbetet?".
6. Dessa frågor fanns också bland dem som ofta togs upp vid de första konventsmötena ("Förväntningar på Europa?" den 21–22 mars och "Europas uppdrag" den 15–16 april). De har ibland varit huvudinslaget i vissa konventsledamöters inledningsanförande eller har ofta återuppsatt av vissa andra under temat Europas uppdrag.
7. Uppgifterna i Eurobarometern från april 2002 bekräftar och preciserar de europeiska medborgarnas förväntningar på detta tema. Kampen mot organiserad brottslighet och olaglig narkotikahandel kommer på tredje plats i prioriteringsordningen (efter fred och säkerhet samt bekämpning av arbetslöshet) och stöds av 9 européer av 10. Även om en stor majoritet av de utfrågade välkomnar ett beslutsfattande på unionsnivå om att bekämpa terrorism (85 %), människohandel (80 %), organiserad brottslighet (72 %) och kampen mot narkotika (71 %), råder det delade meningar om invandrings- och asylpolitiken. En minoritet av de utfrågade välkomnar ett beslutsfattande på europeisk nivå om rättvisa (58 % negativa svar) och polisen (63 %).

8. Föreliggande not syftar till att utvärdera samarbetet och de åtgärder som vidtagits på RIF-området, identifiera ett visst antal problem som kan bli föremål för senare diskussioner och slutligen lägga fram vissa frågor för att ge belysande exempel som kan vägleda den kommande debatten.

I. Beskrivning

9. De ämnen som idag ingår i RIF-området består av två typer av förfaranden:

a) Gemenskapsområdet (Avdelning IV i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EG-fördraget, artiklarna 61–69) som rör frågor om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer, särskilt civilrättsligt samarbete. Syftet är att progressivt införa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 61). För detta ändamål beslutar rådet om åtgärder som avser

- avskaffande av kontroller vid de inre och de yttre gränserna, förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering, förfaranden och villkor för utfärdandet av viseringar och villkoren för att medborgare från tredje land skall kunna resa fritt under en period på högst 3 månader (artikel 62),
- asyl, särskilt kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan, miniminormer för mottagande av asylsökande och miniminormer för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar samt invandringspolitiken och kampen mot olaglig invandring (artikel 63 samt de protokoll som fogats till EG-fördraget om asyl för medborgare i medlemsstaterna),
- civilrättsligt samarbete med gränsöverskridande följder, bl.a. förenkling av gränsöverskridande delgivningar, samarbete som rör bevisupptagning, undanröjande av sådant som hindrar civilrättsliga förfaranden från att fungera väl (artikel 65),
- förstärkande av det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna samt mellan deras förvaltningsenheter och kommissionens enheter (artikel 66).

För alla dessa områden föreskriver EG-fördraget delad behörighet. Medlemsstaterna har behörighet så länge gemenskapen inte har utövat sin. Därutöver behåller medlemsstaterna möjligheten att behålla eller införa kompletterande åtgärder, förutsatt att de är förenliga med fördraget (artikel 63). Likaledes har man angett att fördraget inte skall påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel 64).

I avdelning IV delas initiativrätten mellan kommissionen och medlemsstaterna, vilket är ett undantag från de normala reglerna. Europaparlamentet hörs. Lagstiftningsförfarandet är invecklat. Enhällighet måste fortfarande uppnås, utom för en del av viseringslagstiftningen. Från och med den 1 maj 2004 kommer kommissionen att få exklusiv initiativrätt. Övergången till beslut med kvalificerad majoritet (och tillämpningen av medbeslutandeförfarandet med Europaparlamentet) kommer också att vara möjlig från och med detta datum, dock förutsatt att medlemsstaterna dessförinnan har uppnått enhällighet. Den komplicerade juridiska situationen försvåras ytterligare av rätten för Förenade kungariket och Irland att välja om man vill delta samt den särskilda ordningen för Danmark.

I Nicefördraget, som ännu inte ratificerats av alla medlemsstater, föreskrivs det en övergång till kvalificerad majoritet på områdena för civilrättsligt samarbete (utom de aspekter som rör familjerätten) och asyl. När det gäller asyl skall dock gemensamma regler och viktiga principer fastställas enhälligt i förväg.

b) området för tredje pelaren enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen, EU-fördraget (avdelning VI i EU-fördraget, artiklarna 29–45) om polissamarbete och straffrättsligt samarbete, förutsatt att det inte redan ingår i gemenskapens behörighet. Unionens mål är att säkerställa en "hög säkerhetsnivå" genom att utforma gemensamma insatser mellan medlemsstaterna på områdena för polissamarbete och straffrättsligt samarbete och genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Detta mål skall uppnås genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri.

För detta ändamål skall man enligt fördraget inrätta ett närmare samarbete dels mellan polismyndigheter och andra myndigheter, både direkt och genom Europol (artiklarna 30–32), dels mellan rättsliga myndigheter, bl.a. genom att öppna vägen för fastställande av minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder (artiklarna 31–32). Medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra inom rådet (artikel 34).

På detta område är initiativrätten delad mellan kommissionen och medlemsstaterna. De rättsliga instrument som finns tillgängliga är

- gemensamma ståndpunkter som fastställer unionens inställning till bestämda frågor, ofta om förbindelser med externa partner,
- rambeslut och beslut som binder medlemsstaterna men som inte har direkt effekt,
- konventioner som slutligen antas enligt varje medlemsstats konstitutionella bestämmelser.

Regeln för antagande av dessa rättsakter är uppnådd enhällighet, utom när det gäller åtgärder för genomförande av beslut samt frågor om förfaranden. EG-domstolens domstolskontroll är begränsad (se nedan). En överföring mellan pelarna möjliggör en överföring av åtgärder inom detta område till gemenskapens behörighet och en eventuell övergång till kvalificerad majoritet (artikel 42). Liksom i fråga om första pelaren påverkar inte fördraget medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel 33).

Rådet måste höra Europaparlamentet (artikel 39). Med avvikelse från de gemensamma reglerna garanterar det protokoll som fogats till fördragen och som behandlar de nationella parlamentens roll, de nationella parlamenten en tidsfrist på sex veckor mellan det att kommissionen lägger fram sitt förslag och rådet granskar det, för att på så sätt ge dem möjlighet att eventuellt meddela sina ståndpunkter. Denna bestämmelse gäller också lagförslag under första pelaren på RIF-området.

Nicefördraget fastslår särskilt inrättandet av Europeiska enheten för rättsligt samarbete (Eurojust) och fastställer dess arbetsuppgifter.

II. Sammanfattning

10. Europeiska rådet i Laeken i december 2001 gjorde en blandad utvärdering av framstegen sedan Tammerfors. Rådet noterade att "även om det går att notera vissa framåtskridanden, behövs nya uppslag och riktlinjer för att inhämta eftersläpningarna på vissa områden".
11. Även om det inte blir helt rättvisande kan man placera de områden som har behandlats i en fallande ordning som återspeglar de framsteg som har gjorts på området.

a) Det rättsliga området

Inom detta område har verkliga framsteg gjorts under de senare åren, i synnerhet beträffande ömsesidigt erkännande av domar i civilmål (förordningarna Bryssel I respektive II) som är början till rörlighet för domar och rättsliga beslut.

Inom tredje pelaren fick attentaten den 11 september till direkt följd att antagandet av flera grundläggande åtgärder påskyndades, bland andra den europeiska arresteringsordern och rambeslutet om kampen mot terrorism. Denna viktiga etapp var en följd av ett starkt politiskt tryck från Europeiska rådets sida på RIF-områdena, bland annat genom fastställande av ett måldatum. Vissa påpekar att genom dessa åtgärder växer det fram en idé om en europeisk inre säkerhet som kompletterar den inre säkerheten inom de enskilda medlemsstaterna.

Alla de texter som nyligen har antagits eller som är under förhandling har använt de nyskapande rättsliga instrumenten beslut och beslutsram. De har ingen direkt rättslig effekt men är bindande för medlemsstaterna. Vissa har påpekat att möjligheterna att ingripa mot en medlemsstat som inte fullgör sina skyldigheter är tämligen begränsade (se nedan).

En ny institution, Eurojust, inrättades den 6 mars i år utan att man inväntade att Nicefördraget, genom vilket det stadfästas, har trätt i kraft. Det rör sig om ett smidigt samordningsorgan mellan avdelade tjänstemän inom rättsväsendet (en per medlemsstat) som för närvarande sammanträder i Bryssel. Eurojust kan begära att en medlemsstat vidtar åtgärder. Denna är inte skyldig att följa tillrättavisningarna men måste motivera sin vägran.

Kommissionen lade fram förslag i en grönbok¹ i syfte att inrätta en europeisk åklagare med beaktande av mångfalden i de rättsliga systemen och traditionerna. Stats- och regeringscheferna uppmanade i Laeken rådet att "snarast granska" förslagen och begärde "att det snabbt införs ett europeiskt nätverk för att stimulera utbildning av tjänstemän inom rättsväsendet".

Även om det har gjorts framsteg anser många att samarbetet på det rättsliga området brister i enhetlighet: åtgärd läggs till åtgärd, men en helhetsbild saknas; uppdelningen mellan första och tredje pelaren gör det hela än mer komplicerat. Vissa anser slutligen att de gjorda framstegen fortfarande inte framgår tydligt för medborgarna.

Stats- och regeringscheferna ville i Laeken att "man bör fortsätta ansträngningarna att övervinna svårigheterna i fråga om skillnaderna mellan de olika rättssystemen, bland annat genom att prioritera erkännande av domar på såväl det civilrättsliga som det straffrättsliga området".

¹ KOM(2001) 715.

Anm.: Grönböcker är meddelanden från kommissionen om ett särskilt politikområde. De är framför allt dokument som är riktade till de berörda parterna – organ och enskilda – som uppmanas att delta i samråd och debatt. I vissa fall ger de upphov till lagstiftning.

b) Polissamarbete

Polissamarbetet fick en lovande start till följd av antagandet av Maastrichtfördraget. Senare var införlivandet av Schengenkonventionen med fördragen ännu ett viktigt steg. Många experter har dock gjort en nyanserad sammanfattning av resultatet.

Detta gäller bl.a. Europol: med en egen budget på 30 miljoner euro per år som betalas av medlemsstaterna är dess 300 tjänstemän i Haag inte i stånd att direkt genomföra utredningar eller delta i gemensamma utredningar. Det verkar som om de på grund av otillräcklig information från de nationella myndigheterna har svårt att göra de analyser som begärs av dem vilket inte uppmuntrar till att be om deras hjälp.

Inrikesministrarna nådde vid RIF-rådet den 25 april i år politisk enighet om Europol's deltagande i de gemensamma utredningsgrupperna och om möjligheten att begära att medlemsstaterna gör sådana utredningar. I brist på enighet om förenkling av förfarandena för ändring av Europolkonventionen kan det dock dröja flera år innan avtalet, i form av ett protokoll som föreläggs de nationella parlamenten, kan träda i kraft.

Det direkta samarbetet mellan brottsbekämpande organ i alla medlemsstater eller mellan endast vissa av dem verkar fungera tillfredsställande. Man bör även notera Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) inom kommissionen med omkring 250 tjänstemän och som ingriper för att förhindra bedrägeri med gemenskapens ekonomiska intressen.

c) Asyl och invandring

Sedan dessa frågor infördes i första pelaren, och i enlighet med artikel 63 i EG-fördraget och slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors, har kommissionen förelagt rådet många förslag till direktiv: flyktingstatus, villkor för bosättning osv. De flesta av dem har ännu inte antagits även om vissa framsteg har åstadkommits beträffande tillfälligt skydd och genomförande av en europeisk fond för flyktingar. Europeiska rådet i Laeken oroade sig över detta och erkände att beträffande asyl och invandring har framstegen visat sig vara mindre snabba och mindre betydande än avsett och önskade att en ny metod utarbetas för att snarast anta en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Många observatörer lastar enhällighetsregeln för dessa förseningar eller anser att de flesta medlemsstater i första hand favoriserar en harmonisering med bibehållande av sin gällande rätt vilket skulle göra det svårt att nå för alla godtagbara kompromisser. De belastningar på gemenskapens budget eller de nationella budgetarna som dessa nya instrument kan ge upphov till förklarar också enligt vissa medlemsstaternas betänksamhet.

Rådet (inrikesministrarna) nådde emellertid vid sitt möte den 25 april en politisk överenskommelse om förslaget till direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande. När det har antagits slutgiltigt kommer medlemsstaterna att ha två år på sig för att tillämpa det. Trots dess allmänna karaktär och de många möjligheter till undantag eller anpassning som det innehåller är det trots allt ett betydande steg. Detta direktiv är ett av dem som Europeiska rådet ville skall antas snarast.

Inrättandet av en europeisk gränspolis tas upp regelbundet. Europeiska rådet begärde att rådet och kommissionen skall "fastställa mekanismer för samarbete mellan de myndigheter som har i uppgift att kontrollera de yttre gränserna och utreda förutsättningarna för att inrätta en mekanism eller gemensamma myndigheter för kontroll av de yttre gränserna". Kommissionen lade fram preliminära riktlinjer och förslag i denna fråga i ett meddelande som antogs den 7 maj 2002². Kommissionen föreslår bland annat att det i en första etapp inrättas en gemensam utbildning för gränsbevakningspersonal och en europeisk akademi för gränsbevakningspersonal som på medellång sikt leder till en europeisk gränsbevakningsstyrka. Italien kommer dessutom att offentliggöra ett meddelande i detta ärende den 30 maj i år.

III. De fem utmaningarna inom RIF

12. Ovanstående sammanfattning tjänar till att försöka upptäcka problemställningar som underlättar förståelsen av svårigheterna inom RIF-området. De som tas upp nedan hör inte alltid enbart till detta område. De är ofta övergripande men är av särskild betydelse eller är åtminstone mer akuta.

² KOM (2002) 233 slutlig.

a) En enhetlig fördelning av befogenheterna

Inom det straffrättsliga området finns det ingen exakt avgränsning mellan det som bör ligga på en europeisk nivå eller fortfarande omfattas av medlemsstaternas befogenhet. Målen enligt artikel 29 i avdelning VI i EU-fördraget är allmänna och kan ges en bred tolkning ("skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa..."). Sedan följer en icke uttömmande uppräkningslista efter ämne som omfattar förebyggande av organiserad brottslighet, terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel, vapensmuggling, korruption och bedrägeri. Det preciseras inte att dessa företeelser skall ha en europeisk eller transnationell karaktär för att bli föremål för gemensamma åtgärder.

Det bör även erinras om gemenskapens och unionens befogenhet att lagstifta för att bestraffa överträdelse av de egna bestämmelserna (i till exempel miljölagstiftningen eller gemenskapens finansiella lagstiftning kan det fastställas att straffrättsliga påföljder skall införas vid överträdelser).

I brist på preciseringar i fördraget och på en effektiv rättslig kontroll av en fördelning av befogenheterna mellan den europeiska och den nationella nivån visar praxis att man i vissa fall till europeisk nivå lyfter upp vissa frågor som har en obetydlig transeuropeisk karaktär, men som för en eller flera medlemsstater är politiskt prioriterade (till exempel hantering av sex- eller pedofilbrott till följd av händelser i en medlemsstat eller vissa länders krav beträffande begreppet miljöbrott). Varje medlemsstats rätt att lägga fram förslag, i kombination med de roterande ordförandeskapen som avlöser varandra, komplicerar också valet av prioriteringar.

Många anser att det gäller att åstadkomma en tydlig fördelning och en koncentration av de europeiska åtgärderna: de viktigaste kriterierna skulle kunna vara den transnationella dimensionen i den brottslighet som bekämpas eller dess följder eller också nödvändigheten att beivra vissa typer av brottslighet på europeisk nivå och inte enbart på det nationella planet.

b) Effektiva rättsinstrument

Erfarenheten visar att rättsinstrumenten inom tredje pelaren inte längre med nödvändighet är adekvata för att genomföra ambitiösa lagstiftningsprojekt i linje med slutsatserna från Tammerfors. Denna svaghet bottnar delvis i deras utformning. Eftersom de i ganska stor utsträckning bygger på de rättsinstrument som antogs för andra pelaren (GUSP) i Maastrichtfördraget, är de utan tvivel föga anpassade för en intensiv lagstiftningsverksamhet, trots de förbättringar som gjordes i Amsterdamfördraget.

Man konstaterar följande:

- Å ena sidan används inte längre konventioner mellan medlemsstaterna som rättsinstrument på grund av sin långsamhet och den osäkerhet som är förknippad med ratificeringsförfarandena (4–5 år bara för ratificeringsfasen). Instrumentets tröghet leder också till ett ifrågasättande av den – politiskt mycket efterlängtade – vidareutvecklingen av de befintliga konventionerna, bland annat Europakonventionen.
- Å andra sidan, även om man på senare tid med framgång systematiskt har använt sig av de nya instrumenten rambeslut eller beslut, vilka infördes genom Amsterdamfördraget, undgår inte heller dessa alltid kritik på grund av att de saknar direkt effekt.

Den europeiska arresteringsordern som antogs i form av ett rambeslut till följd av attentaten den 11 september innehåller därför mycket detaljerade regler för förfarandet som bygger på ett system med omedelbart ömsesidigt godkännande av ett domstolsavgörande i en medlemsstat i alla andra medlemsstater och ersätter på så sätt de krångliga utlämningsförfarandena. Det rör sig om ett system som är jämförbart med systemen för ömsesidigt erkännande av domar på civilrättens område. Sådana system kan bara fungera effektivt om alla rättsliga myndigheter har samma rättsakt att tillämpa. Det är därför förordningen har bibehållits inom civilrätten. Den europeiska arresteringsordern kan dock inte fungera fullt ut innan medlemsstaterna ordagrant har införlivat den i sin inhemska lagstiftning. Variationer kan leda till att ömsesidigt erkännande avslås. Avsaknaden av en effektiv sanktionsmekanism om en stat inte uppfyller sina förpliktelser, dvs. ett noggrant införlivande vid varje tillfälle, försvagar också rättsakten. Endast en medlemsstat har rätt att väcka talan i domstolen mot en annan stat, eftersom kommissionen inte har möjlighet att väcka talan om fördragsbrott. Erfarenheten visar dock att medlemsstaterna är tveksamma till att väcka talan mot en annan medlemsstat.

c) Skärpt politisk och rättslig kontroll

Polisen och rättsväsendet har alltid varit sektorer där det individuella och/eller kollektiva ansvaret klart bör fastställas och snabbt och effektivt kunna utövas. När olyckliga omständigheter inträffar kräver medborgarna omedelbart att få veta vem som skall ställas till ansvar och straffas.

En del observatörer anser att det nuvarande europeiska institutionella systemet endast bristfälligt uppfyller detta krav på politiskt ansvarstagande, bland annat därför att Europols verksamhet inte är underställd Europaparlamentets kontroll. Likaså kräver rådets antagande av en gemensam ståndpunkt inte att Europaparlamentet hörs.

Om man, om än i begränsad utsträckning och gradvis, skulle planera att införa en europeisk straffrätt, en eventuell europeisk åklagare, ett verkligt gemensamt europeiskt asylsystem eller en europeisk polis kommer frågan om politiskt ansvar att ställas med mera eftertryck.

Detsamma gäller lagstiftningsprocessen. Från den stund då praxis mer och mer tycks urholka det traditionella systemet med förhandlingar om konventioner blir insynen och legitimiteten i lagstiftningsprocessen viktiga inslag för att systemet skall fungera väl och accepteras. Är det möjligt att rådet utan allmänhetens insyn kan debattera politiskt känsliga frågor som ett gemensamt asylsystem samt befogenheter och organisation för ett europeiskt polisväsen? Vad kommer att hända med Europaparlamentets roll som idag inskränker sig till samråd på alla dessa områden? Vilken plats kommer de nationella parlamenten att ha?

Den kontroll som EG-domstolen för närvarande utövar i RIF-ärenden är begränsad. Fördragen utesluter all behörighet för EG-domstolen både inom tredje pelaren och det område som gemenskapen har övertagit i händelse av åtgärder för att återupprätta personkontrollen vid de inre gränserna och i allmänhet för att kontrollera polisens nationella åtgärder eller den allmänna ordningen. Bestämmelserna i EU-fördraget har, när det gäller förfarandet med förhandsavgörande inom tredje pelaren, resulterat i ett extremt komplicerat och varierande system. Systemet samexisterar dessutom med de olika förfaranden som har införts genom konventioner som ingicks före Amsterdamfördraget (bland annat Europolkonventionen).

Det finns inget rättsligt skydd på unionsnivå mot åtgärder som vidtas av Europol. Möjligheten till nationella rättsmedel finns men är fortfarande omstridd och i alla händelser oklar. Ibland hörs också kritik mot att rätten att begära förhandsavgörande är begränsad enbart till de högsta nationella rättsinstanserna på områdena asyl och invandring samt civilrätt.

Vissa observatörer anser att denna situation försvårar en enhetlig tolkning och tillämpning av unionens lagar på detta område och därför inverkar menligt på effektivitet i det system som bygger på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.

d) Förenkling – en utmaning: frågan om opting out och fördelning mellan pelarna

RIF-området är nu i flera avseenden ett av de mest komplicerade områdena.

För det första utmärks det av en fördelning av befogenheter mellan första och tredje pelaren, med olika rättsinstrument, förfaranderegler och institutionella roller. Denna situation ger ofta upphov till juridiska diskussioner om avgränsningen mellan de båda pelarna. Ofta tvingas lagstiftaren att

bemöta en enda politisk utmaning som griper över två rättsinstrument och riskerar därför att förlora i effektivitet och enhetlighet. Bland de färskaste exemplen kan nämnas införandet av straffrättsliga påföljder på områden som olaglig invandring, skydd av finansiella intressen eller miljöintressen, utvecklingen av Schengens informationssystem (SIS), tullsamarbetet, frågan om ömsesidigt erkännande av ekonomiska sanktioner. Samma problem uppstår också genom tvådelningen av ordningen för internationella avtal på gemenskapsområdet (artikel 300 i EG-fördraget) och inom tredje pelaren (artikel 38 i EU-fördraget).

RIF-området har också gett upphov till flera olika och mycket komplicerade rättsakter om opting in för Storbritannien och Irland samt Danmark när det gäller avdelning IV i EG-fördraget (invandring och asyl, civilrättsligt samarbete) och Schengenområdet. Det bör dock noteras att dessa tre länder i praktiken oftast har önskat ansluta sig till de europeiska initiativen och den europeiska politiken.

Till denna komplicerade situation bidrar också att några stater utanför EU, nämligen Norge och Island och kanske så småningom Schweiz, deltar i det område med fri rörlighet för personer som följer av Schengen.

Den institutionella komplexiteten är inte unik för RIF-området, men den har på detta område utan tvekan nått en nivå som ligger mycket långt ifrån medborgarnas förväntningar när det gäller läsbarhet och insyn.

e) Ömsesidigt förtroende – en utmaning

Förtroende är ett väsentligt inslag i kvaliteten på medlemsstaternas samarbete på RIF-området. Detta är dock ibland en känslig fråga när antalet partner är stort vilket framgår exempelvis av polissamarbetet, särskilt i fråga om Europol. Det är därför samarbete som bara omfattar några medlemsstater eller bilateralt samarbete ibland prioriteras.

Detta förtroende är även nödvändigt i de övriga medlemsstaternas rättssystem, inbegripet kriminalvårdsaspekten. Det rättsliga området är föga lämpligt för införandet av kvantifierbara kriterier – hur bedömer man ett rättssystemens effektivitet? Ett ömsesidigt förtroende är grunden för ett gemensamt rättsligt område. Detta gäller även kriminalvården från och med det ögonblick då medlemsstaterna kan bli tvungna att utlämna de egna medborgarna till andra medlemsländer där dessa måste avtjäna hela eller en del av sitt straff.

Villkoren varierar för närvarande från en stat till en annan, vilket kan göra medlemsstaterna tveksamma till att intensifiera sitt samarbete.

Mot bakgrund av detta kan utvidgningen med anslutningen av nya stater från och med 2004 få betydande återverkningar. Den kan t.ex. medföra en förändring av uppfattningen om förvaltningen av de yttre gränserna. Enligt en av de grundläggande principerna för Schengensamarbetet skall varje medlemsstat förbli ansvarig för kontrollen av sin del av de gemensamma yttre gränserna. Det skall inrättas en gemensam utvärdering. En sådan ordning är generellt godtagbar när bördorna är ungefär jämnt fördelade och man befinner sig på ungefär samma utvecklingsnivå. Med ett betydligt större område kan det komma att framföras starkare krav på en gemensam förvaltning. Olika förslag i den riktningen har för övrigt redan framförts vid ett flertal tillfällen av vissa konventsledamöter från kandidatländerna³.

IV. Frågor eller vägar att utforska

Mot bakgrund av ovanstående analys kan bl.a. följande frågor som av naturliga skäl inte är limitativa begrundas i ett senare skede:

- Bör man när det gäller asyl och invandring överväga att använda omröstning med kvalificerad majoritet för att kunna genomföra de stora projekt som redan togs upp i Tammerfors, nämligen en veritabel gemensam asylordning, solidaritet vid en massiv tillströmning, rättslig ställning och fri rörlighet för varaktigt bosatta medborgare i tredje land?
- Bör de nuvarande "opt in"- och "opt out"-förfarandena bibehållas? Om svaret är ja, bör de bibehållas i sin helhet? Kan man tänka sig en tematisk omdefiniering eller bör man behålla möjligheten att de utövas fritt från fall till fall, så som är fallet för närvarande?
- Bör regeln om enhällighet bibehållas på de områden som för närvarande tillhör den tredje pelaren?
- Kan man på det straffrättsliga området hitta en definition av unionens befogenheter som är enklare och klart identifierbar och som ger det europeiska området en begränsad men klart avgränsad befogenhet? Om svaret är ja, hur kan detta ske och på grundval av vilka kriterier? Vilken mekanism skulle möjliggöra en eventuell ändring av denna fördelning?

³ Jfr t.ex. Rytis Martikonis' och Inese Birznieces inlägg vid mötet den 15-16 april, där de förespråkar en gemensam gränsförvaltning.

- Bör man inte anpassa domstolens behörighetsordning enligt artikel 35 i EU-fördraget och artikel 68 i EG-fördraget till den allmänna ordningen? Bör man inte även ge kommissionen behörighet i dess egenskap av övervakare av fördragen på alla de områden som omfattas av den tredje pelaren, i syfte att garantera ett korrekt införlivande av de åtgärder som medlemsstaterna beslutar om?
- Hur kan den tredje pelarens rättsliga instrument göras effektivare? Bör de närmast eller t.o.m. anpassas till gemenskapsordningens rättsliga instrument?
- Bör fördelningen mellan två pelare bibehållas⁴? Vilka fördelar har den jämfört med den komplexitet som den medför? Om de områden som tillhör den tredje pelaren skulle införlivas i den första pelaren, skulle det då bli nödvändigt att upprätta särskilda regler för funktionen, eller skulle den gängse lagstiftningen kunna tillämpas i sin helhet?
- Bör man på det civilrättsliga området prioritera konfliktlösning i familjerättsliga frågor trots att Nicefördraget utesluter denna aspekt från tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet?
- Hur kan det ömsesidiga förtroendet stärkas, bl.a. på det rättsliga området, inbegripet kriminalvården? Bör man försöka närma medlemsstaternas materiella villkor till varandra? Bör det inrättas nya kontroll-/uppföljningsmekanismer, utbyten av bästa metoder eller godkännande av villkoren för fängslande?
- Bör man överväga att inrätta en verklig europeisk poliskår som har befogenhet att utreda brott eller överträdelse som kräver förföljande på europeisk nivå? Om svaret är nej, bör man och kan man stärka samarbetet inom en europeisk ram mellan medlemsstaternas poliskårer, och i så fall under vilka former?
- Kan Eurojust avisera en europeisk åklagare? Vilket mervärde skulle en sådan åklagare ha? Skulle en sådan åklagare ha i uppdrag att inleda och leda undersökningar som anförtrotts en europeisk polis och som rör brott på det europeiska området⁵ eller bör man tänka sig ett samarbete mellan den europeiske åklagaren och de nationella åklagarna? Om det inrättas en europeisk åklagare, bör dennes befogenheter begränsas, så som vissa anser, till ett skydd av

⁴ Jfr t.ex. Erwin Teufels bidrag i dokument CONV 24/02 samt Andrew Duffs bidrag, där de förespråkar att fördelningen mellan olika pelare skall slopas.

⁵ Jfr t.ex. bidrag från Alain Barrau i CONV 30/02, Lena Hjelm-Wallén i CONV 29/02 samt Anne-Marie Idrac i CONV 44/02.

finansiella intressen eller till ärenden som rör förfalskning av euron? Om svaret är nej, bör man överväga ett närmare samarbete mellan de nationella åklagarna? Genom att utveckla Eurojust och/eller i vilka andra former?

- Bör man likaledes överväga att inrätta en europeisk straffrättsdomstol eller en straffrättslig instans inom Europeiska gemenskapernas domstol? Vad skulle en sådan domstol då få för befogenheter?
- Bör man ta itu med frågan om kontrollen av de gemensamma gränserna, och i så fall hur? Bör man t.ex. överväga en europeisk styrka för de yttre gränserna eller bör man stärka samarbetet mellan medlemsstaternas befintliga styrkor?
- Om man bestämmer sig för att inrätta gemensamma operativa organ (polis, europeisk gränsbevakning, åklagare), vilka förfaranderegler bör då styra dessa? Vilket politiskt ansvar på RIF-området bör man i så fall tänka sig? Bör man bibehålla det politiska ansvaret enligt gängse lagstiftning i fördragen eller bör man överväga någon annan typ?
