

CONV 258/02

WG X 3

NOT

| | |
|---------|--|
| från: | Sekretariatet |
| till: | Konventet |
| Ärende: | Mandat för arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa |

För konventsledamöterna bifogas ett kommenterat mandat, där frågorna i CONV 206/02 vidareutvecklas och vars syfte är att underlätta diskussionen i arbetsgruppen för frihet, säkerhet och rättvisa.

Arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa
Ordförande: John Bruton, ledamot av presidiet

Kommenterat mandat

I. Inledning

1. Vid konventets plenardebatt om säkerhet och rättvisa (6–7 juni) angavs det att frihet, säkerhet och rättvisa är områden där det finns ett brett stöd bland medborgarna för ett starkare europeiskt inslag. Man erinrade vidare om att medlemsstaterna inte ensamma har tillräckliga brottsbekämpande resurser i synnerhet vad avser den gränsöverskridande brottsligheten, t.ex. narkotikahandel, organiserad brottslighet, människohandel etc. Under debatten nämndes vid flera tillfällen unionens institutionella ramar, särskilt uppdelningen i pelare och de rättsliga instrumentens komplexitet. I sina slutsatser föreslog konventets ordförande att vissa frågor skall behandlas grundligare och att det i synnerhet skall inrättas en arbetsgrupp.
2. Syftet med detta dokument är att kortfattat redogöra för bakgrunden till dessa frågor¹.

II. Frågor som bör tas upp

1. Vilka förbättringar måste göras i fördragen för att främja ett reellt, fullständigt och övergripande genomförande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa?

De flesta konventsledamöterna är medvetna om att den nuvarande situationen är otillfredsställande, när det gäller såväl praktisk effektivitet som fördragens rättsliga uppbyggnad. Arbetsgruppen bör gripa sig an med en mängd olika frågor eller punkter. Vissa kan tas upp i konkret form, medan andra är nära förbundna med allmänna

¹ Arbetsgruppens medlemmar erinras om dokument CONV 69/02, där olika frågor förklaras mer i detalj och som innehåller flera vägar som bör utforskas. Man bör även nämna dokument CONV 97/02 som innehåller en sammanfattning av plenarmötet den 6–7 juni om området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dokumenten CONV 69/02 och CONV 97/02 innehåller nyttig bakgrundsinformation inför kommande diskussioner.

frågor, såsom unionens generella konstruktion (t.ex. uppdelningen i pelare). Vissa av dessa punkter omnämns i frågorna 2, 3 och 4 i detta kommenterade mandat (se nedan).

Arbetsgruppens medlemmar kan diskutera vissa praktiska förbättringar, t.ex. följande:

- Frågor som rör polissamarbete och Europol. Det är allmänt accepterat att gränsöverskridande brottslighet utgör ett gemensamt hot som vi måste bemöta gemensamt. För närvarande har Europol inte de rättsliga eller materiella medel som krävs för att utföra sin uppgift, närmare bestämt har den inte befogenhet att begära att nationell polis skall inleda utredningar. Det bör noteras att många parlamentsledamöter menar att en förstärkning av Europol bör gå hand i hand med förstärkt parlamentarisk och rättslig kontroll av detta organ. Några har mer generellt argumenterat för att Europol (även budgeten) bör integreras fullt ut i EU:s institutionella ramar.
- Rättsligt samarbete, både civilrättsligt och straffrättsligt, och Eurojusts utveckling är av avgörande betydelse. Man bör undersöka hur Eurojust kan stärkas mot bakgrund av erfarenheterna från dess första veckor i verksamhet. Vidare bör man undersöka hur samarbetet mellan Eurojust och medlemsstaters allmänna åklagare samt samarbetet mellan nationella åklagare kan förbättras. Det finns de som anser att Eurojust på lång sikt kan leda fram till att en europeisk allmän åklagare utnämns. Om arbetsgruppen godtar detta, kan den sedan undersöka vilka brottskategorier som skulle kunna omfattas av en sådan åklagares behörighet samt huruvida åklagaren bör få rätt att väcka åtal inför domstol på nationell nivå eller endast på europeisk nivå.
- Ett stort antal konventsledamöter ser en förbättring av kontrollen vid EU:s yttre land- och sjögränser som ett värdefullt nytt område för ett närmare samarbete. Det råder allmän enighet inom konventet om att man kan göra framsteg på detta område. Det har lagts fram olika förslag, som sträcker sig från ett närmare samarbete mellan medlemsstaternas enheter till en gemensam gränsvaktsenhet. Arbetsgruppen kan behandla dessa förslag ur både rättslig och logistisk synvinkel.

När det gäller mer övergripande frågor och punkter som avser unionens generella organisation, förtjänar följande att nämnas:

- Europeisk politik i asyl- och invandringsfrågor är enligt många konventsledamöter alltför begränsad. Många är bekymrade med anledning av dagens situation samt den behandling som asylsökande och olagliga flyktingar får i Europa. De ambitiösa slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors har ännu inte genomförts fullt ut, och de framsteg som gjorts har låtit vänta på sig och varit mindre än väntat. Det bör undersökas på såväl rättslig som praktisk grund hur man skall kunna ändra på denna situation. I det här sammanhanget bör arbetsgruppen diskutera "ansvarsfördelningen" och lämpliga mekanismer för att uppnå solidaritet mellan medlemsstaterna. Man kan utforska möjligheterna till en reell gemensam politik.
- Särskild uppmärksamhet bör ägnas behovet av balans mellan säkerhetskraven och respekten för grundläggande värderingar. Arbetsgruppen kan undersöka hur man kan behålla en lämplig balans och då beakta det arbete som för närvarande pågår i den arbetsgrupp som överväger ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- Vid plenarmötet betonade flera ledamöter den yttre dimensionen av politiken för rättsliga och inrikes frågor och efterfrågade ett förnyat samarbete i dessa frågor, särskilt med grannländerna.

2. Hur skall instrument och förfaranden förbättras?

Det är allmänt accepterat att befintliga instrument och förfaranden, särskilt vad avser den "tredje pelaren", inte längre är adekvata mot bakgrund av de starka politiska ambitioner som utvecklats efter Europeiska rådet i Tammerfors samt händelserna den 11 september 2001. Det finns likaledes starka krav på en förenkling av det särskilt komplicerade institutionella och rättsliga systemet inom områdena för rättsliga och inrikes frågor.

För det första har den "tredje pelarens" rättsliga instrument uppenbara brister; "konventioner" används sällan p.g.a. den omständliga process som krävs för deras ikraftträdande, och "rambeslut" och "beslut" har ingen direkt effekt. Arbetsgruppen bör överväga fördelarna med en eventuell användning av en del av de rättsliga instrument som utvecklats inom gemenskapslagstiftningen. Arbetsgruppen bör vidare fundera över huruvida den allmänna ordningen med EG-domstolens behörighet skall tillämpas på rättsliga och inrikes frågor, med tanke på problemen med de nuvarande lösningarna (inget effektivt rättsligt förfarande mot medlemsstater som inte fullgör sina skyldigheter, diverse andra begränsningar av den rättsliga

kontrollen samt variabel geometri när det gäller mål om förhandsavgörande, vilket ger upphov till farhågor i fråga om individens rättigheter).

Under plenardebatten framgick det vidare att det finns ett klart behov av såväl större effektivitet som starkare demokratisk legitimitet och demokratisk kontroll över beslutsprocessen. Man kan således ta upp frågan om huruvida sådana känsliga frågor som ett gemensamt asylsystem, en europeisk polisstyrka eller en europeisk åklagare kan behandlas i en lagstiftningsprocess där parlamentets medverkan endast innebär att Europaparlamentet hörs och där rådet har sina överläggningar för lyckta dörrar. Samtidigt kan initiativrätten för alla medlemsstater, något som inte alltid bidragit till enhetlighet och respekt för subsidiaritetsprincipen, undersökas på nytt. En annan viktig fråga är den parlamentariska granskningen av Europolts verkställighetsåtgärder. Denna typ av fråga skulle bli än mer brännande om reella operativa befogenheter gavs till sådana organ som en europeisk polisstyrka, en gemensam europeisk gränsvakt eller en europeisk åklagare. Arbetsgruppen kan diskutera möjliga modeller för en sådan granskning.

Arbetsgruppen kan även överväga, såväl på den nuvarande "tredje pelarens" område som på asyl- och invandringsområdet, huruvida det är hållbart med enhällighet i en utvidgad union och om ett sådant krav skulle blockera varje försök till effektiv uppläggning av politiken. I sammanhanget kan man undersöka tekniker för konstruktiv röstnedläggning och ett närmare samarbete, och arbetsgruppen skulle på nytt kunna ta upp de befintliga och mycket komplicerade arrangemangen för deltagande ("opt-in arrangements").

Om arbetsgruppens analys av ovanstående frågor slutligen visar att det bästa vore att samla alla frågor inom området med frihet, säkerhet och rättvisa inom en gemensam allmän rättslig ram, bör arbetsgruppen därefter undersöka var inom en sådan ram det fortfarande kan behövas särskilda förfaranderegler, och för vilka aspekter av denna.

3. Vad kan göras för att bättre identifiera de straffrättsliga frågor som kräver åtgärder på unionsnivå? Hur bör det straffrättsliga samarbetet intensifieras?

Arbetsgruppen bör undersöka möjligheterna att komma fram till enklare och mer lättbegripliga definitioner av EU:s behörighet på det straffrättsliga området. De viktigaste kriterierna för åtgärder på europeisk nivå kan t.ex. vara ett brott eller dess följders gränsöverskridande dimension, effekterna av befintliga skillnader i nationell lagstiftning avseende gränsöverskridande eller organiserad brottslighet eller behovet att vidta rättsliga

åtgärder mot vissa typer av brott genom samarbete på unionsnivå. Man kan även överväga en möjlig distinktion mellan harmonisering av materiell straffrätt (definitioner av brott, minimi- och maximistraff), vilket kan visa sig nödvändigt endast i mer begränsad omfattning, samt andra områden där unionen kan främja instrument för rättsligt samarbete som bygger på ömsesidigt erkännande (t.ex. den europeiska arresteringsordern). Frågan om gemensamma regler eller miniminormer för förfarande bör också tas upp.

Bland möjliga verktyg för att stärka det straffrättsliga samarbetet kan arbetsgruppen diskutera hur Eurojust kan vidareutvecklas (se ovan).

4. Hur kan lydelsen i fördragets bestämmelser om gemenskapsbehörighet ändras, särskilt vad avser invandrings- och asylfrågor?

Vissa hävdade vid plenarmötet att bestämmelserna i avdelning IV i EG-fördraget, där gemenskapens behörighet på området med frihet, säkerhet och rättvisa fastställs, kan förbättras. Detta har särskilt hävdats i fråga om artikel 63 i EG-fördraget om asyl- och invandringsfrågor. Arbetsgruppen kan bl.a. undersöka huruvida de "miniminormer", enligt vilka gemenskapens befogenheter på områdena för asyl och tillfälligt skydd/subsidiärt skydd regleras i artikel 63.1 och 63.2, inte kan stramas upp och stärkas, så att det bättre överensstämmer med det ambitiösa politiska mål med ett "gemensamt asylsystem" som man enades om i Tammerfors. Med anledning av den risk för dödläge som beror på enhälighetskravet i en utvidgad union kan arbetsgruppen ta upp frågan huruvida man inte på asylområdet måste gå längre med införandet av omröstning med kvalificerad majoritet och/eller i fråga om medbeslutande än vad man enades om i Nice samt på och möjligen bättre definierade invandringspolitikområden.

=====