

CONV 313/02

WG X

6

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 25 september 2002

Det andra mötet i arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa ägde rum den 25 september 2002 kl. 11–13 och 15–18 med John Bruton som ordförande. En förteckning över närvarande medlemmar bifogas.

1. Kampen mot organiserad brottslighet (synpunkter från nationella polistjänster)
 - Redogörelse av Patrick Zanders, direktör vid den federala polisen (Belgien)
 - Redogörelse av John Abbott, direktör vid den nationella kriminalunderrättelsetjänsten (Förenade kungariket),
följt av en diskussion.

Inledningsvis angav ordföranden att särskild tonvikt måste läggas på frågor som skulle innebära fördragsändringar.

I sina redogörelser¹ tog Patrick Zanders och John Abbott bl.a. upp följande punkter:

- Båda experterna gav en samstämmig bild av den rådande brottssituationen i sina respektive länder och i Europa samt av deras respektive enheters prioriteringar, vilka bl.a. omfattar kampen mot terrorism, narkotikahandel, människohandel och olaglig invandring, pedofili, bedrägeri i organiserad form samt penningtvätt.
- I sammanhanget underströk John Abbott flera aspekter av modern organiserad brottslighet. Han förklarade bl.a. att den organiserade brottsligheten reagerar snabbt på förändrade "villkor

¹ Samtliga experter som hördes vid mötet påpekade att de gav uttryck för sina personliga åsikter.

på marknaden" genom att övergå till nya brottsområden (t.ex. finns det på senare tid en tendens att narkotikahandeln minskar medan människohandel och cigarettsmuggling ökar), genom att lära av sina misstag och genom att utnyttja fördelarna med fri rörlighet för personer, varor och kapital inom unionen. Patrick Zanders hänvisade speciellt till den brottslighet som begås av underåriga utan medföljande vuxen från Östeuropa och som styrs av organiserade brottsliga grupper i ett försök att kringgå straffrätten.

- Båda experterna, som lovordade de framsteg som skett under de senaste åren, redogjorde för vad de betraktar som allvarliga hinder vilka för närvarande förhindrar ett effektivare samarbete i fråga om brottsbekämpning i unionen.
- Båda experterna betonade de problem som för närvarande hänger samman med att olika medlemsstater har olika förfaranderegler (John Abbott nämnde bl.a. regler om inhämtande av bevis och dessas tillåtlighet, användning av uppgiftslämnare, samarbetsvilliga vittnen, regler för offentliggörande samt dataskydd). Patrick Zanders kritiserade vidare bristen på harmoniserade regler för materiell straffrätt.
- Båda experterna var missnöjda med hur Europolns styrelse (som de tillhör) fungerar. De anser att styrelsen är överhopad med rättsliga detaljfrågor och inte i tillräckligt hög grad kan koncentrera sig på strategisk planering och fastställande av prioriteringar för Europol samt på kontrollen av hur Europol sköter sin verksamhet, inte minst på grund av det halvårsvis roterande ordförandeskapet. Styrelsens femton ledamöter intar alltför ofta nationella ståndpunkter och inte ett gemensamt europeiskt synsätt. Europol tvingas följa alltför byråkratiska förfaranden t.o.m. för väldigt enkla åtgärder.
- Båda experterna bekräftade att Europolns effektivitet blir lidande på grund av otillräcklig information från medlemsstaterna myndigheter. John Abbott nämnde även att reglerna för Europol är oklara.
- Båda experterna menade att den nyligen inrättade specialgruppen med polischefer för närvarande inte spelar den roll som Europeiska rådet i Tammerfors tänkt sig.
- Patrick Zanders beklagade såväl bristen på övergripande strategisk planering och fastställande av prioriteringar på unionsnivå som avsaknaden av ramar för det multilaterala samarbetet mellan medlemsstaternas operativa enheter. Patrick Zanders anser att på varandra följande ordförandeskap för närvarande förelägger rådet många initiativ som överlappar varandra och ibland är oförenliga. Å andra sidan finns det enligt hans mening ingen lämplig uppföljning eller genomförandekontroll för åtgärder som har beslutats på unionsnivå. Patrick Zanders menade att den nuvarande rådsstrukturen på polissamarbetsområdet är ineffektiv, eftersom den måste fylla flera olika funktioner samtidigt och utan åtskillnad.

- Patrick Zanders ansåg att medlemsstaterna ofta fortsätter att privilegiera bilateralt operativt samarbete framför multilaterala samarbetsformer, eftersom dessa är rättsligt stelbenta och byråkratiska.
- Experterna framförde även konkreta förslag till framtida förbättringar.
- Patrick Zanders föreslog att rådet skall anta en strategisk "säkerhetsplan" som anger de övergripande prioriteringarna för brottsbekämpning samt fastställa ett lämpligt förhållande mellan dessa prioriteringar och de resurser som krävs. John Abbott efterlyste en övergång från samarbete (i form av ad hoc-reaktioner på fastställda problem) till ett *oavbrutet* samarbete och samordning.
- Båda experterna efterlyste en högre grad av harmonisering eller tillnärmning av aspekter av straffprocessrätten (eller, som John Abbott nämnde i sammanhanget, av "arbetsmetoder" och "operativa förfaranden"). Patrick Zanders förespråkade vidare en större harmonisering på prioriterade områden inom materiell straffrätt, medan John Abbott menade att ömsesidigt erkännande (åtföljt av en förfarandeharmonisering) är den rätta vägen framåt och inte var övertygad om att det är nödvändigt att upprätta en "europeisk federal straffrätt".
- Patrick Zanders föreslog att det bör göras en tydligare åtskillnad mellan rådets nuvarande funktioner och att det bör införas en dubbel struktur som skiljer på förfaranden för fastställande av de normativa ramarna, å ena sidan, och en struktur för operativt samarbete mellan medlemsstaterna och deras enheter som bygger på formella åtaganden, å andra sidan.
- När de tillfrågades om utsikterna för ett europeiskt FBI, erkände båda experterna att det finns vissa svagheter som talar mot en direkt överföring av den amerikanska modellen. John Abbott menade att ett sådant perspektiv skulle förutsätta att det fastställs enhetliga EU-brott och EU-förfaranden samt innebära en risk att man förlorar kontakten med den lokala polisen. Han förordade i stället att de befintliga strukturernas potential skall utnyttjas bättre. Patrick Zanders föredrog att man i stället låter ett mer operativt Europol samordna utredningar och spela en ledande roll i gemensamma utredningsgrupper, i stället för att som nu endast ha en stödjande funktion. Patrick Zanders menade emellertid att en långsiktig utveckling mot ett slags "europeiskt FBI" och mot en europeisk allmän åklagare vore den rätta lösningen. Enligt John Abbott bör följderna av ett inrättande av en sådan åklagare analyseras ingående.
- Båda experterna varnade för att i fördraget försöka fastställa en uttömmande förteckning över brott som kräver harmonisering eller samarbete på unionsnivå, eftersom erfarenheten har visat att den organiserade brottsligheten snabbt förflyttar sig från ett område till ett annat och ständigt utvecklar ny kriminell verksamhet. Unionen, och särskilt Europol, bör i sin verksamhet sträva efter att bekämpa organiserad eller allvarlig brottslighet i allmänhet.

Patrick Zanders skulle föredra att ministrarna i rådet fastställer vilka typer av brott som skall prioriteras när det gäller åtgärder på unionsnivå. Dessa typer av allvarliga brott kan så småningom harmoniseras.

- Båda experterna underströk att det är nödvändigt att inrätta närmare förbindelser mellan Europol, Eurojust och specialgruppen med polischefer samt att undvika överlappning och dubbelarbete.
- Patrick Zanders nämnde även att polisutbildningen behöver förbättras, och han föreslog att det skall inrättas en verklig polisakademi.
- Patrick Zanders ansåg att det enligt hans mening inte finns några hinder för att göra polissamarbete i unionen till en gemenskapsfråga.

2. Kampen mot organiserad brottslighet (synpunkter från europeiska organ)

- Redogörelse av Jürgen Storbeck, Europols direktör, följt av en diskussion

I sin redogörelse och som svar på frågor från arbetsgruppens medlemmar tog Jürgen Storbeck bl.a. upp följande punkter:

- I sin översikt över den nuvarande brottsituationen och Europols prioriteringar för brottsbekämpningen bekräftade Jürgen Storbeck den information som givits av Patrick Zanders och John Abbott (se ovan). Jürgen Storbeck nämnde dessutom att även mindre allvarlig brottslighet, t.ex. inbrott, i allt större utsträckning organiseras av internationella brottsliga grupper och att det globala samarbetet mellan olika grupper blir allt tätare. När det gäller prioriterade områden i brottsbekämpningen i Europa, bekräftade Jürgen Storbeck uppgifterna från de andra experterna och nämnde Internetrelaterad brottslighet och förfalskning av euron som andra prioriterade områden för Europol.
- Jürgen Storbeck bekräftade Patrick Zanders' och John Abbotts problemanalys av vilka hinder det finns för ett effektivare Europol och ett närmare polissamarbete, men underströk även de imponerande framsteg som gjorts sedan Europol inledde sin verksamhet. Jürgen Storbeck nämnde i sammanhanget Europols telekommunikationssystem, dess analyser av brottsorganisationer samt införandet av en centraliserad informationsdatabas där man kan söka på enskilda fall.
- Enligt Jürgen Storbeck tenderar medlemsstaterna fortfarande att i allt för hög grad betona den nationella överhögheten på området, och de kräver särskilt enhällighet i alla strategiska frågor och även i detaljerade operativa och tekniska frågor som tas upp i Europols styrelse. Detta medför att det europeiska polissamarbetet reagerar alltför långsamt på nya brottsföreteelser, såväl när det gäller att anpassa sina rättsliga ramar som när det gäller praktiska frågor, t.ex.

yrkesutbildning. Jürgen Storbeck beklagade vidare det faktum att Europol måste arbeta på elva språk samt avsaknaden av ett enda arbetsspråk.

- Jürgen Storbeck beklagade det bristfälliga genomförandet samt avsaknaden av kontroll och utvärdering av de beslut som fattas av rådet. Det finns t.ex. ingen mekanism för att kontrollera huruvida medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter att ge Europol information. Han betonade att tillhandahållandet av information och underrättelser är avgörande för att Europol skall kunna fungera effektivt.
- Jürgen Storbeck menade att nationella prioriteringar för brottsbekämpning inte alltid är förenliga med varandra. På europeisk nivå sker det för närvarande mycket dubbelarbete bland de olika jämsides verkande och inte alltid förenliga system, initiativ, organ och databaser som nyligen införts (Europol, Schengen, OLAF, Eurojust, olika nätverk etc.). Han förespråkade att dessa olika organ och nätverk skall rationaliseras.
- Jürgen Storbeck ansåg att den parlamentariska kontrollen av Europol för närvarande är oklar och att Europol är ansvarigt inför alltför många nationella parlament. En starkare och effektivare demokratisk kontroll skulle vara i Europols eget intresse. En möjlig lösning kan vara att kontrollen sköts av Europaparlamentet.
- Jürgen Storbeck menade att de nuvarande förfarandena för ändring av Europolkonventionen och dess olika tillämpningsföreskrifter är alltför otympliga, och många betydelsefulla texter har ännu inte trätt i kraft därför att de inte ratificerats av samtliga medlemsstater. Man har t.ex. i två års tid försökt ändra Europolkonventionen för att lätta på den restriktion som enhällighetsregeln innebär. Jürgen Storbeck, som inser att man med det nuvarande systemet säkerställer att det bland medlemsstaterna finns en god acceptans för de konventioner som dessa har ratificerat, ansåg att Europolkonventionen och dess tillämpningsföreskrifter bör omvandlas till gemenskapsrättsliga instrument, så att nödvändiga lagändringar kan genomföras snabbare.
- Jürgen Storbeck förklarade att Europol för närvarande inte har någon ledande funktion utan påverkar och deltar i nationella utredningar, varvid Europols bidrag nyligen har underlättat några viktiga arresteringar. När det gäller utsikterna för att Europol skall få en mer operativ roll, skilde Jürgen Storbeck på utredningar, där han kan tänka sig en större roll för Europol (t.ex. tillåta Europol att förhöra vittnen), och verkställande befogenheter (t.ex. beslag eller arresteringsorder), vilka även i fortsättningen bör tillhöra nationella myndigheter. En väsentlig utvidgning av Europols utredande funktioner skulle dock ge upphov till frågan om vem som då skulle kontrollera och samarbeta med Europol på den rättsliga sidan. Jürgen Storbeck, som höll med om att befintliga samarbetsverktyg först bör konsolideras, försvarade under diskussionen målet med en högre grad av centralisering i det europeiska polissamarbetet, dock under förutsättning att det finns tydliga regler och tydlig ansvarsfördelning. Han angav

dessutom att ju större operativa befogenheter Europol beviljas, desto större är nödvändigheten att se över protokollet om immunitet för Europol, varvid han tillade att Europol ännu aldrig har åberopat sin immunitet.

- Jürgen Storbeck menade att det på vissa brottsområden där det finns ett karakteristiskt behov av ett europeiskt svar, t.ex. bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen eller förfalskning av euron, skulle finnas goda argument för EU-institutioner, såsom en europeisk åklagare och/eller en europeisk polisstyrka.

3. Redogörelse av Michael Kennedy, Eurojusts ordförande
Redogörelse av Franz-Hermann Brüner, generaldirektör vid Europeiska byrån för
bedrägeribekämpning (OLAF), följt av en diskussion

I sin inledande redogörelse tog Michael Kennedy bl.a. upp följande punkter:

- Michael Kennedy förklarade bakgrunden till Eurojust, från Europeiska rådet i Tammerfors till dess formella inrättande i mars i år samt den kommande omplaceringen av dess säte till Haag. I sammanhanget pekade han på Eurojusts begränsade resurser (för närvarande endast en utstationerad nationell expert i sekretariatet). Han förklarade vidare hur Eurojust fungerar i praktiken, dvs. som ett kollegium med nationella domare, åklagare och polistjänstemän med likvärdiga funktioner. Han meddelade att Eurojust hitintills har varit inblandat i cirka 300 fall, varav hälften rörde terrorism, penningtvätt och narkotikahandel.
- Michael Kennedy menade att Eurojusts funktion är att vara ett "smörjmedel" i systemet för europeiskt straffrättsligt samarbete (vilket fortfarande huvudsakligen bygger på Europarådets konvention om inbördes rättshjälp i brottmål från 1959). Denna funktion att underlätta samarbetet mellan de nationella myndigheterna inbegriper sådan praktiskt hjälp som t.ex. utarbetande av ansökningar om rättslig hjälp. Eurojust vill även förbättra samordningen vid utredningar och åtal som sköts av nationella åklagare. Michael Kennedy betonade särskilt Eurojusts rätt att begära att en nationell myndighet skall inleda en utredning i särskilda fall. Detta kan vara ett kraftfullt verktyg, eftersom en nationell myndighet som avslår en sådan begäran måste meddela Eurojust skälen till detta, och Eurojust kan då i sina regelbundna återkommande rapporter klargöra sin syn på sådana fall för allmänheten.
- Michael Kennedy betonade att Eurojust tack vare sin sammansättning kan överskrida gränserna mellan systemen för common law och civilrätt (bl.a. varierande status inom polis- och åklagarmyndigheterna).
- Michael Kennedy kritiserade de överlappningar som förekommer mellan olika organ (Europol, Eurojust, OLAF) och betonade att det är nödvändigt med en bättre samordning.

- Michael Kennedy nämnde de praktiska svårigheter som är förknippade med medlemsstaternas olika förfaranderegler (olika övervakningsmekanismer, regler för inhämtande av bevis). Han önskade att unionen skall utarbeta en rättslig text om inhämtande av bevis, vilken skulle säkerställa att när tjänstemän från flera medlemsstater arbetar tillsammans i ett lag, skall sådana bevis som inhämtats av dem tillåtas i domstol i samtliga berörda medlemsstater.

I sin inledande redogörelse tog Franz-Hermann Brüner bl.a. upp följande frågor:

- Franz-Hermann Brüner förklarade bakgrunden till OLAF:s uppdrag, särskilt det faktum att unionen har en egen omfångsrik budget som är utsatt för stora risker för bedrägeri, såväl på inkomst- som utgiftssidan. Han angav att förlusterna för unionens ekonomiska intressen uppskattas till 2 miljarder euro varje år.
- Rådet beslutade 1996 att gemenskapen skall ha egen befogenhet för administrativa utredningar som genomförs tillsammans med medlemsstaterna (denna befogenhet innehades först av UCLAF och innehas sedan 1999 av OLAF). I fördraget omnämns gemenskapens ekonomiska intressen som ett gemensamt värde. Enligt Franz-Hermann Brüner prioriterar emellertid de nationella myndigheterna inte alltid skyddet av Europas pengar, och ärenden som utreds av OLAF röner ofta olika behandling i olika medlemsstater. Alltför få av OLAF:s utredningar leder i själva verket till reella rättsliga förfaranden i medlemsstaterna, och det är emellanåt svårt att få reda på vad de gett för konkreta resultat. Att återfå förskingrade pengar tar ofta alltför lång tid.
- Franz-Hermann Brüner efterlyste en europeisk lösning på hur man skall skydda unionens ekonomiska intressen. Trots att OLAF och Eurojust samarbetar, verkar de för närvarande i olika pelare. Enligt Franz-Hermann Brüner krävs det en gemensam lösning för framtiden. Den europeiska allmänna åklagare som föreslagits av kommissionen och som man haft en utfrågning om förra veckan nämndes som en möjlig lösning med ett i hög grad specialiserat verktyg.

Som svar på frågor från arbetsgruppens medlemmar, framförde Michael Kennedy, Olivier de Baynast, Eurojusts vice ordförande (särskilt frågor som avsåg hans ansvarsområde på Eurojust) och Franz-Hermann Brüner bl.a. följande synpunkter:

- Samtliga talare förordade ett närmare samarbete mellan Europol, Eurojust och OLAF.
- Michael Kennedy menade att Eurojust inte kan komma till sin rätt om medlemsstaterna inte frivilligt hänskjuter fall till organet, eftersom Eurojust inte själv kan begära att ett sådant hänskjutande skall ske. Han nämnde dessutom Eurojusts kommande rapport där man identifierar över tjugo enskilda hinder mot effektiv ömsesidig rättslig hjälp.

- Olivier de Baynast menade att bristen på synlighet i Europas straffrättsliga lagstiftning är ett problem för rättstillämparna. Han efterlyste en "överordnad text" som omfattar den lagstiftningen samt en tydligare definition av Europa som ett gemensamt rättsligt område till vilket samtliga Europas domare skulle vara bundna. Han förespråkade vidare inrättandet av en stark rättslig grund för att säkerställa att Eurojust får nödvändig information samt införlivande i fördraget av principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden.
Olivier de Baynast talade om ett "problem med rättsliga instrument" och kritiserade det faktum att medlemsstaterna för närvarande gör stora ansträngningar i förhandlingarna om texter som sedan inte ratificeras eller genomförs.
- Franz-Hermann Brüner betonade att det är nödvändigt att se till att behandlingen är lika i samtliga medlemsstater vid rättslig uppföljning av bedrägerier som riktats mot EU:s budget, särskilt mot bakgrund av utvidgningen. Han ansåg att man måste se till att medlemsstaterna uppfyller sina fördragsskyldigheter i detta avseende.
- Franz-Hermann Brüner bekräftade att han har mindre svårigheter med informationsflödet från medlemsstaterna jämfört med uttalandena från Europols och Eurojusts företrädare, tack vare gemenskapslagstiftningens rättsliga skyldigheter avseende informationsutbyte.
- Franz-Hermann Brüner sade sig ha svårigheter med medlemsstaternas varierande definitioner av "bedrägeri", vilka t.ex. gör bedrägerirapporter för hela Europa problematiska.
- Franz-Hermann Brüner bekräftade att hans kontor i sitt agerande är helt oberoende av institutionerna och deras utredningar. Michael Kennedy meddelade att Eurojust-ledamöternas grad av oberoende avgörs av de nationella rättssystem inom vilka de verkar.
- När det gäller förslaget om en europeisk åklagare, rekommenderade Michael Kennedy att man i detalj skall analysera huruvida det finns ett behov av en sådan förändring. Han ansåg i synnerhet att skillnaden mellan en europeisk åklagares befogenhet att leda utredningar och Eurojusts befintliga rätt att begära att en utredning skall inledas i praktiken är minimal. Det första viktiga målet torde vara att göra Eurojust operativt. Om det emellertid skall inrättas en europeisk åklagare, torde Eurojusts ledamöter anse att denna funktion skall utvecklas på grundval av Eurojust.
- Såväl Michael Kennedy som Franz-Hermann Brüner bekräftade att en rättsligt bindande stadga för grundläggande rättigheter inte skulle ge upphov till ändringar eller problem i deras praktiska arbete.

**Förteckning över de av arbetsgruppens medlemmar som deltog
i mötet den 25 september 2002**

- **John BRUTON, ordförande, ledamot av presidiet**
 - **Pat CAREY**
 - **Josef CHABERT**
 - **Alberto COSTA**
 - **Ben FAYOT**
 - **Jacques FLOCH**
 - **David HEATHCOAT AMORY**
 - **Oskaras JUSYS**
 - **Jürgen MEYER**
 - **Marie NAGY**
 - **Androula VASSILIOU**
 - **Antonio VITORINO (Michel PETITE)**
-