

CONV 346/02

WG X

8

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp X för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 8 oktober 2002

Arbetsgruppens tredje möte hölls den 8 oktober (för- och eftermiddag). Enligt dagordningen gällde mötet instrument och förfaranden för det straffrättsliga samarbetet. Arbetsgruppen hade bjudit in tre experter, nämligen Henri Labayle (professor vid universitetet i Bayonne), Christine van den Wygaert (professor vid universitetet i Antwerpen) och Gilles de Kerchove, direktör vid rådets generalsekretariat. Varje anförande följdes av en diskussion och i slutet av mötet hölls en allmän diskussion om mötets ärende.

Anförande av Henri Labayle¹

Henri Labayle inledde sitt anförande med att betona att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa jämfört med övrig EU-politik utmärks av å ena sidan ett absolut krav på effektivitet och pragmatism (det finns inget utrymme för misstag i fråga om säkerhet och invandring) och å andra sidan av en mycket hög grad av subsidiaritet (det är nödvändigt att ta hänsyn till nationella traditioner och de berörda aktörernas, dvs. domarkårens och polisens särdrag).

¹ Anförandet i dess helhet har delats ut till medlemmarna (WD 3).

Han nämnde tre viktiga brister i de aktuella instrumenten och förfarandena när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa:

1. Frånvaron av konsekvens i systemet i synnerhet på grund av följande fyra faktorer:
 - i) Pelarkonstruktionen (som innebär praktiska problem med valet av lämplig rättslig grund för rättsakterna, särskilt på det straffrättsliga området, skyddet av de finansiella intressena, kampen mot den olagliga invandringen och tullsamarbetet. Den medför dessutom en onödig uppdelning av vissa frågor).
 - ii) Varierande rättsliga förpliktelser på grund av
 - variationer i staternas anslutning till konventionsinstrumenten, skillnader i överföringen av rambeslut, möjlighet att ansluta sig eller inte från tre unionsmedlemsstaters sida,
 - problemet med konventioner som träder i kraft efter åtta ratificeringar,
 - olikheter i unionsmedborgarnas situation beroende på hur den stat där de bor agerar,
 - risken för att dessa problem ökar med framtida närmare samarbete och svårigheter med anknytning till utvidgningen.
 - iii) Vägran att göra övergripande kopplingar mellan pelarna.
 - iv) Institutionella brister:
 - Varken Europaparlamentet eller de nationella parlamenten betraktas som samtalspartner (trots att de senare är det i frågor som rör de medborgerliga rättigheterna, fastställandet av kriminalpolitiken och legalitetsprincipen).
 - Kommissionen har problem med initiativrätten och kontrollen av rättstillämpningen (de nationella domarna och poliserna är inte tjänstemän på samma sätt som de andra).
 - Rådets och medlemsstaternas roll är synnerligen komplex: Beslutsprocesser mellan tekniker (inrikes frågor, rättsliga frågor) och politiker (diplomater) är ingen garanti för enkelhet och effektivitet.
2. Brist på politiska visioner: svårigheter med anknytning till vissa oklarheter i fördragen (i artikel 62 i EG-fördraget talas det om "åtgärder". Gemenskapens utrikespolitiska åtgärder är mycket komplicerade. Den arsenal av rättsinstrument för den tredje pelaren som finns i artikel 34 i EU-fördraget omgärdas inte av några övergripande bestämmelser som ger en helhetsbild. Det saknas en klar och lättbegriplig politisk strategi (de instrument som används ger inte klart uttryck för de politiska valen och prioriteringarna). Det är nödvändigt att använda en metod som på ett bättre sätt klargör gemenskapsinterventionens karaktär

och kopplar den till den öppna samordningsmetoden (särskilt när det gäller invandringen).

3. Det saknas effektivitet särskilt på grund av följande faktorer:

- i) De använda instrumentens karaktär (konventioner som inte ratificerats av medlemsstaterna, rambeslut utan direkt effekt, beslut som snarast används för att upprätta strukturer eller förfaranden utan att vila på rättslig grund, komplexiteten i arvet från Schengen, missbruket av rättsakter som inte hör hemma i nomenklaturen) resulterar i att medlemsstaterna vägrar att göra rättsligt bindande åtaganden.
- ii) Blockering av förfarandet för antagande: Problem med den delade initiativrätten för kommissionen/medlemsstaterna och särskilt regeln om att rådet skall vara enhälligt i fråga om tredje pelaren (utom de genomförandeåtgärder som avses i artikel 34.2 c–d) och första pelaren (fram till den 1 maj 2004 utom för vissa aspekter av viseringspolitiken). Rädsla för förlamning i samband med utvidgningen.
- iii) Blockering av ikraftträdandet av antagna rättsakter: det tar i genomsnitt 8 år för konventioner att träda i kraft: tekniskt problem på grund av oklarhet i de skyldigheter som anges (t.ex. rambeslutet om en europeisk arresteringsorder som kräver att medlemsstaterna godtar en lägsta grad av ömsesidigt erkännande av de andra medlemsstaternas rättsliga beslut, samtidigt som detta fortfarande är problematiskt). Problem med användningen av genomförandeåtgärder (kommissionens roll vid förvaltningen av programmen är inte fastställd inom tredje pelaren).
- iv) Kontrollen av rättsakternas tillämpning är svag eftersom kommissionen inte har någon övervakande roll.
- v) Domstolskontrollen är otillräcklig, särskilt eftersom mål om förhandsavgörande bara kan användas av de domstolar som utgör sista instans, kontrollen av lagenligheten är begränsad till en personkrets och det inte går att väcka talan om fördragsbrott.

Med hänvisning till ovannämnda sakförhållanden föreslår Henri Labayle följande ändringar när det gäller aktörer, förfaranden och kontroller:

- a) I fråga om aktörerna föreslog han följande:
 - i) Europeiska rådet bör uppnå samsyn om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och även sträcka sig till att fastställa gemensamma normer för säkerhet eller överföring av uppgifter.

- ii) Europaparlamentet bör spela sin roll i samband med medbeslutandeförfarandena, vara associerad om de yttre frågor som hör samman med området för frihet, säkerhet och rättvisa och höras i fråga om icke-bindande rättsakter.
 - iii) Kommissionen bör spela sin roll som bevakare av fördragen.
 - iv) Man kan inrätta en "herr Frihet, säkerhet och rättvisa" som är knuten till kommissionen med uppgift att samordna den institutionella labyrint som har uppstått efter Amsterdam.
- b) När det gäller ändringar av förfarandena menade han att metoden med ett enda fördrag inom vilket diverse olika förfaranden skulle rymmas samtidigt leder till frågan om instrumentens enhetlighet. Utan att det är frågan om en omarbetning av förfarandena och instrumenten förefaller det dock oundvikligt att rationalisera dem. Gemenskapspelarens dragningskraft väcker intresse utan att med nödvändighet leda till en "ortodox anpassning". Två särskilda problem togs upp i detta sammanhang:
- i) Nödvändigheten att klargöra vilken plats de gemensamma ståndpunkterna har i rättsaktshierarkin.
 - ii) Den yttre aspekten av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och det faktum att de internationella avtalen samtidigt kan omfatta första och tredje pelaren samt att detta väcker frågan om förhandlingsmandat och förhandlingsförfarande.
- Han föreslog dessutom att rambeslut och beslut inom tredje pelaren skall ha direkt effekt och att man i samband med dessa skall tillämpa domstolens rättspraxis angående under vilka omständigheter man kan stödja sig på direktiven när staterna brister i fullgörandet.
- c) Beträffande förändringar av kontrollen måste man skilja mellan tre typer: den politiska kontrollen, den administrativa kontrollen och domstolskontrollen.
- i) När det gäller den politiska kontrollen föreslås att de nationella parlamenten skall knytas närmare av öppenhets- och legitimitetsskäl.
 - ii) Beträffande den administrativa kontrollen föreslås att man skall föreskriva en institutionell samordning för att undvika en autonom och oorganiserad utveckling av de olika enheter som upprättas. En politik för ömsesidig utvärdering som gör medlemsstaterna mer ansvariga samt användning av tekniken med en resultattavla föreslås.
 - iii) När det gäller domstolskontrollen framfördes tanken på att använda den allmänna ordningen inom första pelaren.

Redogörelse av Christine van den Wyngaert

Christine van den Wyngaert redogjorde i sitt anförande för följande fyra frågor: Hur skall man klargöra och strukturera gemenskapens regelverk inom det straffrättsliga området? Hur skall lagstiftningsförfarandet förenklas? Hur skall ett vertikalt system för rättstillämpningen upprättas? Måste man inrätta en "förberedande" straffrättslig instans?

När det gäller gemenskapens regelverk sade hon att det nuvarande systemet inte är särskilt tillfredsställande, såtillvida att man ofta antar rättsakter som punktåtgärder med hänsyn till omständigheterna, till exempel efter attentatet den 11 september, eller beroende på politiska impulser till följd av ordförandeskapet i rådet som innehas i sex månader enligt ett rullande schema.

Hon betonade i detta sammanhang att den mångfald befintliga strukturer (OLAF, Europol, Eurojust, det europeiska rättsliga nätverket, sambandspersonerna) som har behörighet på europeisk nivå när det gäller straffrätten ger upphov till överlappningar och dubbelarbete. Dessutom har dessa strukturer sina egna databaser.

Hon rekommenderade en kodifiering av de brott som omfattas av EG- och EU-fördraget. För detta ändamål bör man definiera dessa brott och de straffrättsliga begreppen (försök till brott, medverkan, straff, extra-territoriell behörighet, osv.). För vissa brott har gemenskapen redan behörighet att lagstifta (t.ex. brott som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen (artikel 280 i EG-fördraget), brott som skadar miljön eller gäller förfalskning av euron). Andra brott omfattas av EU-fördraget och återfinns i artikel 31 i detta. Också "mandatbrott" (där Europol och Eurojust har behörighet) och brott för vilka ömsesidigt erkännande gäller (t.ex. den uppräknade av 32 brott som finns i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder).

Beträffande förenklingen av lagstiftningsförfarandet framförde Christine van den Wyngaert viss kritik mot de instrument som nämns i artikel 34 i EU-fördraget och svårigheterna att genomföra dem (icke ratificerade konventioner, rambeslut och beslut utan direkt effekt). Hon rekommenderade överföring de lege ferenda av behörigheten inom den tredje pelaren till gemenskapen, och framhöll att detta skulle resultera i ökad demokratisk legitimitet (medbeslutandeförfarande, kontroll av Europeiska gemenskapernas domstol). Hon föreslog dessutom man i framtiden skall använda

förordningar och direktiv, bland annat för att på lång sikt uppnå en harmonisering av definitionerna av brott och straff på vissa områden, och till och med antagandet av en europeisk strafflag.

När det gäller upprättandet av ett "vertikalt" system för rättstillämpning föreslog hon att en europeisk allmän åklagare skall införas. Fördelarna skulle vara en direkt tillämpning av straffrätten (utan att framställningar om bevisupptagning är nödvändiga), harmonisering inom Europa av bestämmelser om bevisning (regler om bevisningens laglighet och uteslutande av bevisning som erhållits på olagligt sätt), öppenhet och synlighet och eventuellt utarbetande av en gemensam straffrättspolitik. Christine van den Wyngaert är dock medveten om de svårigheter och utmaningar som hör samman med införandet av en europeisk åklagare, bland annat beträffande följande frågor: Vilken typ av kontroll skall åklagaren underkastas? Och vilken typ av domstolskontroll? Hon föreslog att den europeiska åklagaren i framtiden skall hämtas från Eurojust. Åklagaren kan vara ordförande i Eurojust. Hon är dock medveten om att tiden ännu inte är mogen för tanken på att införa en europeisk åklagare, men anser att den inte är utesluten. Slutligen framförde hon idén om att införa en "utredningsinstans" ("pretrial chamber") på europeisk nivå som bland annat skulle ha till uppgift att utöva rättslig kontroll över bevisupptagning på nationell nivå och att förhindra att polisen eller åklagarmyndigheten ägnar sig åt "forum shopping".

Efter de båda professorernas anföranden hölls en diskussion bland annat om följande frågor: Vilken roll skall de nationella parlamenten ha och vilken samordning skall det finnas mellan dessa och Europaparlamentet? Bör kommissionen i framtiden ha ensam initiativrätt när det gäller ett område med frihet, säkerhet och rättvisa? Bör man, om staterna behåller sitt lagstiftningsinitiativ, ändra den nuvarande ordningen och göra det obligatoriskt att flera stater tar gemensamt initiativ? För- och nackdelar med införandet av en europeisk åklagare.

Under diskussionen förordade några medlemmar att kommissionen skall ha ensam initiativrätt, andra förordade att staterna skall behålla sitt initiativ (eventuellt av flera stater). Man tog också upp problemet med svårigheterna att genomföra rättsakter som har antagits inom den tredje pelaren (t.ex. den europeiska arresteringsordern), nödvändigheten att harmonisera de straffprocessrättsliga bestämmelserna (problemet med fri rörlighet och bevis) innan de straffrättsliga bestämmelserna harmoniseras, arrangemangen för domstolskontroll och behovet av att fastställa sanktioner för medlemsstater som inte uppfyller sina skyldigheter.

Redogörelse av Gilles de Kerchove

Inledande synpunkter

Gilles de Kerchove, som uttalade sig som privatperson, började med att skissera huvudetapperna för inrättandet av området med frihet, säkerhet och rättvisa sedan Europeiska rådet i Dublin, då det irländska ordförandeskapet för första gången satte upp brottsligheten som en punkt på dagordningen med anledning av mordet på en journalist i Irland.

Sedan Maastrichtfördraget (november 1993) och Amsterdamfördraget har det gjorts betydande, såväl kvantitativa som kvalitativa framsteg.

Vad avser arbetsområdena inom den tredje pelaren, erinrade han om att inom ramen för Maastrichtfördraget var den centrala utgångspunkten att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna (t.ex. konventioner om utlämning, skydd av gemenskapens finansiella intressen, korruption, ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, europeiskt rättsligt nätverk). Därefter kom Amsterdamfördraget, som tillförde ett nytt synsätt på hur unionen bör agera på det straffrättsliga området i syfte att åstadkomma ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta utgör en begreppsmässig brytpunkt. Begreppet "område" är av konstitutionell art, eftersom det har rättsverkningar (området är för territoriet vad nationaliteten är för medborgarskapet). Det måste råda jämvikt mellan frihet och säkerhet. Europeiska rådet i Tammerfors gav rådet (rättsliga och inrikes frågor) fyra prioriterade arbetsområden: ömsesidigt erkännande av domar, harmonisering av straffrätten, integrerat samarbete (inrättande av organ) samt utveckling av de internationella förbindelserna. Efter den 11 september 2001 har dessa fyra områden utvecklats med blixstens hastighet av de belgiska, spanska och danska ordförandeskapen. I fråga om ömsesidigt erkännande har man enats om den europeiska arresteringsordern. I fråga om harmoniseringen har rådet fastställt en definition av begreppet terrorism. För det integrerade samarbetet har man inrättat Eurojust, och för de internationella förbindelserna har rådet gett ordförandeskapet i uppdrag att förhandla fram ett avtal mellan EU och USA om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och utlämning.

Nuvarande svårigheter vad avser den tredje pelarens funktion

Gilles de Kerchove angav **fyra typer av svårigheter**: problem med verkkningsfullheten, effektivitet, komplexitet och ansvarighet ("accountability").

När det gäller verkningsfullheten, är medlemsstaterna, trots dussintals konventioner, gemensamma åtgärder och rambeslut i vilka rådet har skapat nya begrepp (t.ex. ömsesidigt erkännande, inrättande

av gemensamma utredningsgrupper), sena med att genomföra de åtgärder man beslutat om, även då besluten varit enhälliga (av de fjorton konventioner som antagits har endast två ratificerats av medlemsstaterna; för gemensamma åtgärder och rambeslut finns det problem med uteblivet införlivande eller ofullständigt eller senkommet införlivande). Detta verkansproblem rör inte bara instrumenten utan även genomförandet av samarbetsmekanismer (t.ex. organ), vilket är fallet med Europol, som inte får tillräckligt med information från medlemsstaterna.

I sammanhanget bör man även nämna avsaknaden av talan om fördragsbrott samt det faktum att rambeslut och beslut inte har direkt effekt.

När det gäller verkningsfullheten, innebär enhällighetsregeln att förhandlingarna försenas betydligt. När omröstning med kvalificerad majoritet är regel, förhandlar rådets delegationer snabbare. Kravet på enhällighet gör även att instrumenten blir fattigare till sitt innehåll (harmoniseringar i "trompe l'oeil" eller "med bibehållande av gällande rätt").

När det gäller komplexitetsproblemet, bör man nämna det faktum att tvåpelarstrukturen ger upphov till gränsfall, särskilt då det gäller att välja lämplig rättslig grund (t.ex. miljöskydd genom straffrätten, kampen mot olaglig invandring, skydd av euron, skydd av gemenskapens finansiella intressen)¹.

När det gäller ansvarighetsproblemet ("accountability"), är det sant att Amsterdamfördraget föreskriver involvering av Europaparlamentet och en viss domstolskontroll, men formerna för detta är otillfredsställande. Europaparlamentet bör förvisso yttra sig om konventioner, rambeslut eller beslut, men detta görs då rådet redan enhälligt godkänt ett utkast. Medlemsstaterna vill följaktligen inte längre riskera att nya diskussioner inleds. Europaparlamentet hörs för övrigt inte om arbetsprogrammen, varav vissa är viktiga (t.ex. program om kampen mot organiserad brottslighet eller om kampen mot terrorism), eller om gemensamma ståndpunkter, vilka kan ha ett tydligt inflytande på internationella förhandlingar, eller om internationella avtal i enlighet med artikel 38 i EU-fördraget (vilka kan ha en stor inverkan på ömsesidig rättslig hjälp på internationell nivå). Vad avser EG-domstolens kontroll, är systemet med mål om förhandsavgörande med variabel geometri i högsta grad omtvistligt när

¹ En anledning till att rådet inte kunnat enas om inrättandet av en skola för domare har varit att det vore svårt att starta upp en skola för domare inom civilrätten och domare inom straffrätten och att således föreskriva två olika instrument. Man träffar även på liknande svårigheter i fråga om internationella avtal som omfattar såväl gemenskapsområdet som den tredje pelaren.

det gäller skyddet för de individuella friheterna och avsaknaden av mål om förhandsavgörande bör tas upp. I sammanhanget bör man överväga en förstärkt kontroll av Europol i takt med att dess operativa befogenheter utökas.

Reformutsikter

Det centrala förslaget går ut på att i framtiden bättre skilja på den lagstiftande funktionen och regeringsfunktionen. Den förstnämnda bör närmas till gemenskapsmetoden, medan den sistnämnda även fortsättningsvis bör ha en förstärkt mellanstatlig karaktär.

Regeringsfunktionen omfattar två aspekter: dels rådets (och måhända Europeiska rådets) fastställande av de övergripande strategiska riktlinjerna och prioriteringarna för den europeiska politiken i brottsfrågor, dels samordningen av polisens, domstolarnas och åklagarmyndigheternas operativa verksamhet i Europa. När det gäller den lagstiftande funktionen, är det så att i den mån rådet (eller Europeiska rådet) enhälligt har identifierat en typ av brottslighet och denna bör införlivas i europeisk lagstiftning, blir lagstiftningsförfarandet ett gemenskapsförfarande, dvs. omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande med Europaparlamentet, utan att kommissionen nödvändigtvis har ensam initiativrätt. I praktiken är inte detta något stort problem, eftersom på lång sikt (och t.o.m. i dag) har kommissionen redan *de facto* ett monopol, helt enkelt därför att medlemsstaterna inte har resurser att göra vad kommissionen gör (dvs. avdela två eller tre tjänstemän under ett år för att granska samtlig lagstiftning i medlemsstaterna och ta reda på vad det civila samhället har för inställning till kommissionens förslag). Om man, som Gilles de Kerchove föreslår, behåller medlemsstaternas initiativrätt, bör denna fastslås genom att man dels kräver att den skall ingå bland de prioriteringar för politiken i brottsfrågor som fastställs av rådet med enhällighet, dels inför en tröskel på en tredjedel av medlemsstaterna för att ett initiativ skall tillåtas. Man kan tänka sig ett beslutsförfarande med kvalificerad majoritet då initiativet härrör från kommissionen.

Lagstiftande funktion

I fråga om fastställande av unionens respektive medlemsstaternas befogenheter på det straffrättsliga området, bl.a. för att subsidiaritetsprincipen skall iaktas i högre utsträckning, motsätter sig Gilles de Kerchove att det skall upprättas en förteckning över brott som skall fastställas i fördraget. Detta är en komplicerad fråga och skulle leda till överdriven stelbenthet. Det vore även simplistiskt att begränsa unionens verksamhet till gränsöverskridande frågor ("cross-border test").

Harmoniseringen av straffrätten bör ha följande fem mål:

- i) En "signalfunktion" (i förhållande till Europamedborgaren och utåt). Oavsett om ett visst beteende är av gränsöverskridande karaktär eller ej, kan unionen vilja kriminalisera ett (internt) beteende som strider mot unionens grundläggande värderingar (t.ex. rasism och barnpornografi).
- ii) Undvika en "fristadseffekt", dvs. undvika att brottsligheten inriktar sig på platser där vissa brottstyper straffas mindre strängt.
- iii) Ge medborgarna en gemensam känsla av rättvisa.
- iv) Medborgarnas rätt att röra sig och vistas fritt, vilken kan påverkas allvarligt av den organiserade brottsligheten.
- v) Det är nödvändigt med en minimal harmonisering för att genomföra det ömsesidiga erkännandet och det integrerade samarbetet (beslutade vid Europeiska rådet i Tammerfors). Det ömsesidiga erkännandet förutsätter att medlemsstaterna har förtroende för varandra i fråga om kvaliteten på de andra medlemsstaternas materiella rätt och processrätt (godtar att verkställa domar utan någon som helst kontroll). För att underlätta detta ömsesidiga förtroende bör medlemsstaternas bestämmelser (särskilt straffrättens) närmas varandra (se i detta avseende kommissionens vitbok om nödvändigheten att harmonisera minimigarantierna för förfaranden inom unionen)¹. Detta är även av betydelse för det integrerade samarbetet om man vill att Europol eller Eurojust skall fungera på ett harmoniserat sätt på grundval av harmoniserade grunder för åtal.

Regeringsfunktionen

För det första vore det av nytta för rådet (och måhända Europeiska rådet) att enhälligt fastställa de strategiska prioriteringarna för unionens politik i brottsfrågor på grundval av bl.a. bidrag från Europol och Eurojust i samråd med Europaparlamentet. Den operativa verksamheten, särskilt samordningen av polisverksamheten på unionsnivå, är otvivelaktigt en av de aspekter där unionen kan åstadkomma mer. Vid toppmötet i Tammerfors försökte man förbättra denna aspekt genom att begära att det skall inrättas en operativ specialgrupp med polischefer, men resultaten har hittills varit otillfredsställande. I Amsterdamfördraget (artikel 30.2 i EU-fördraget) ges Europol utökade operativa befogenheter (deltagande i gemensamma utredningsgrupper eller rätt att anmoda medlemsstaternas polis att göra utredningar), men rådet har ännu inte antagit de sekundärrättsakter som krävs för detta.

¹ Gilles de Kerchove nämnde här Schweiz, som är i färd med att harmonisera kantonernas straffrättsliga lagar för att komma fram till en federal straffrätt.

Specifika lösningar på de fyra typer av problem som tas upp ovan

När det gäller "verkningsfullhet" föreslår Gilles de Kerchove att det skall föreskrivas en rätt till talan om fördragsbrott på grundval av artikel 226 i EG-fördraget. I fråga om instrument skulle man kunna slopa konventionerna. Rambeslut och beslut borde ha direkt verkan och av tydlighetsskäl vore det bättre att göra de rättsliga instrumenten enhetliga och ersätta dem med förordningar och direktiv. Lämpligt instrument skulle väljas med hänsyn till ämnet i fråga. Förordningar skulle normalt användas för harmonisering av processrätten (t.ex. europeisk arresteringsorder), medan direktiv skulle kunna väljas för harmoniseringen av den materiella straffrätten (vilket skulle ge medlemsstaterna större utrymme för eget skön vid införlivandet). Man kunde behålla de gemensamma ståndpunkterna eftersom de är användbara, men de skulle kunna antas med kvalificerad majoritet. Slutligen bör man förtydliga rättsverkningarna av och den bindande karaktären hos de internationella avtalen enligt artikel 38 EU-fördraget, samt deras följder för bilaterala fördrag.

För att förbättra effektiviteten bör man frånga regeln om enhällighet till förmån för kvalificerad majoritet (eller åtminstone införa ett system med "nästan fullständig enighet" dvs. enhällighet minus 1). Olika former av närmare samarbete bör tillåtas (t.ex. skulle åtta medlemsstater sinsemellan kunna avskaffa dubbel straffbarhet och skapa ett verkligt integrerat område). Dessutom borde kommissionen kunna verkställa rådsakter när dessa måste genomföras på unionsnivå (för närvarande finns det ingen hänvisning till artikel 202 i EG-fördraget i artikel 41.1 i EU-fördraget, och rådet måste i varje enskilt fall avgöra om kommissionen skall ges verkställande makt).

När det gäller komplexiteten bör man överväga att slå samman fördragen och avskaffa den nuvarande pelarstrukturen.

När det gäller ansvarigheten hänvisas till vad som redan sagts om Europaparlamentets roll. I fråga om kontroll, och allteftersom Europol's operativa befogenheter utvecklas, kunde det vara lämpligt att ta efter det belgiska systemet med en kommitté som är specialiserad på övervakning av polisen och ansvarig inför parlamentet. Domstolskontroll har redan nämnts ovan. När det gäller övervakningen av Eurojust bör man för att förhindra en tendens till "forum shopping" undersöka möjligheten att inom EG-domstolen inrätta en förberedande straffrättslig instans inför vilken Eurojust måste lägga fram sina ärenden.

Andra konkreta förslag

- Infoga principen om ömsesidigt erkännande av straffrättsliga och civilrättsliga avgöranden (i linje med klausulen om "fullständig tillit och tilltro" i USA:s författning). En sådan klausul skulle underlätta EG-domstolens arbete med att tolka rättsakter som antagits inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- Utforma fördragsartiklarna om straffrättskipning så att de inte enbart inriktas på straff utan även på förebyggande (genom att också föreskriva återanpassning av brottslingar).
- Inkludera samarbete med underrättelsetjänsterna.
- Utöka de nuvarande aktörernas befogenheter. Bör Eurojust anpassas till gemenskapsmodellen? Vilka operativa befogenheter bör denna enhet få förutom dem som anges i Amsterdamfördraget? Man skulle kunna gå successivt till väga när det gäller Eurojust och ge enheten rollen som europeisk åklagarmyndighet för skydd av gemenskapens finansiella intressen (som antingen skulle utövas av kollegiet med 15 ledamöter eller genom att en 16:e ledamot utnämns till vara europeisk åklagare för skydd av gemenskapens finansiella intressen). OLAF bör (när pelarna har avskaffats) slås samman med Europol och det skulle då endast finnas en intern anti-korruptionsenhet vid de fem institutionerna. När det gäller EG-domstolen föreslås det att man skall inrätta en förberedande straffrättslig instans (vilket är viktigt för att undersökningar skall utföras på korrekt sätt på europeisk nivå).



Efter sin redogörelse svarade Gilles de Kerchove på frågor från medlemmarna, och därefter hölls en allmän diskussion.

Under diskussionen var några medlemmar öppna för idén om tillnärmning av den tredje pelaren till gemenskapsmodellen.

Man tog även upp frågan om harmonisering av straffrätten och förteckningen över brott. Några medlemmar ansåg att förteckningen skulle kunna upprättas utifrån två kriterier, nämligen kravet på ett gränsöverskridande inslag och att det skall finnas en fördel (ett mervärde) med att vidta åtgärder på europeisk nivå. Förteckningen skulle kunna grunda sig på artikel 29 i det nuvarande EU-fördraget och rådet skulle kunna fastställa den med kvalificerad majoritet. Beslut om att lägga till andra brott i förteckningen på grundval av de två kriterierna bör fattas enhälligt (några medlemmar föreslog att kvalificerad majoritet skall vara regel). Andra var skeptiska till att upprätta förteckningen.

Några medlemmar ansåg att kommissionen borde ges ensam initiativrätt när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, men andra menade att medlemsstaternas initiativrätt bör bevaras, eventuellt med ett krav på ett gemensamt initiativ från flera stater.

Det föreslogs att Europaparlamentet bör vara medlagstiftare om rådet övergår till att fatta majoritetsbeslut. Frågan om de nationella parlamentens deltagande togs också upp i detta sammanhang.

Flera medlemmar framhävde att förfarandena som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa är ineffektiva. Det konstaterades att staterna endast i mycket begränsad utsträckning uppfyller sina åtaganden och att det förekommer oacceptabla fördröjningar vid ratificeringen (konventioner) och införlivandet av antagna rättsakter. Några medlemmar påpekade att regeln om enhällighet utgör ett allvarligt problem genom att den blockerar beslutsfattandet, och andra ville att man skulle fastställa på vilka områden den fortfarande är motiverad.

Slutligen föreslogs det att Europol skulle bli en institution enligt gemenskapsmodell, och att denna organisation för att bli effektivare skulle ha ett kontor i varje medlemsstat.

Några medlemmar tog upp förslaget att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. En medlem ville att det nya fördraget skulle innehålla en rättslig grund för detta ändamål. Det föreslogs att denna europeiska åklagarmyndighet borde komma från Eurojust.

**Förteckning över medlemmar i arbetsgruppen
som deltog i mötet den 8 oktober 2002**

M. John BRUTON, ordförande, ledamot av presidiet

Inese BIRZNIECE

Thom de BRUIJN

Pat CAREY

Josef CHABERT

Alberto COSTA

Jacques FLOCH

Peter GLOTZ (Gunter PLEUGER)

David HEATHCOAT AMORY

Neli KUTZKOVA

Sören LEKBERG

Iñigo MENDEZ DE VIGO

Antti PELTOMAKI

Baroness SCOTLAND of Asthal

Androula VASSILIOU

Antonio VITORINO

=====