

CONV 386/02

WG X 11

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 29–30 oktober 2002

Arbetsgruppens fjärde möte hölls den 29–30 oktober (eftermiddag och förmiddag) under ordförandeskap av presidieledamoten John Bruton. I enlighet med dagordningen gällde mötet frågor om asyl, invandring och kontroll av yttre gränser (eftermiddagen den 29 oktober) och samarbete i civilrättsliga frågor (förmiddagen den 30 oktober). Deltagarförteckningen finns i bilagan.

Under den första punkten lyssnade arbetsgruppen till tre experter, nämligen överste Marek Adamczyk, chef för den polska gränsvaktenheten, Eckehart Wache, chef för federala gränspolisbyrån i Frankfurt/Oder (Tyskland) och Jean-Louis de Brouwer, enhetschef vid Europeiska kommissionen.

Under den andra punkten lyssnade arbetsgruppen till Alegria Borrás, professor vid universitetet i Barcelona (Spanien).

I. Asyl, invandring och kontroll av yttre gränser

Anförande av överste Marek Adamczyk¹

I sitt anförande framhöll Marek Adamczyk de insatser som hans hemland Polen har gjort för att förbereda sig för att ta ansvar för Europeiska unionens framtida yttre gräns. Förberedelsearbetet inleddes för länge sedan och fortsätter aktivt, särskilt genom en fortlöpande modernisering av

¹ Anförandet i dess helhet har delats ut till medlemmarna (WD 10).

gränsövergångarna. Den inhemska lagstiftning som reglerar gränsövervakningspersonalen har också ändrats för att anpassas till gemenskapens regler. Utbildningen av styrkorna, deras rörlighet och utplacering har setts över eller kommer snart att ses över. Polen bedömer därför att landet i slutet av 2003 är berett att uppfylla skyldigheterna i Schengenregelverket.

Marek Adamczyk betonade att det är nödvändigt att förstärka samarbetet inom ramen för ett utvidgat Europa. Förstärkningen skulle särskilt ske genom mekanismer för utbyte av erfarenheter och goda rutiner, upprättande av ett effektivt system för gränsskydd, samordning av samtliga tjänster (tullen och gränspoliserna) och inledande av gemensamma åtgärder. Rent generellt borde Europeiska unionen i sina åtgärder sträva efter en gradvis ökad enhetlighet i förfarandena och metoderna för kontroll av de yttre gränserna för att åstadkomma en integrerad gränskontroll. Samordningen kan exempelvis äga rum i form av informationsutbyte och gemensamma patruller. Marek Adamczyk framhöll den betydelse som SCIFA + (Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl), där nationella experter deltar, har för samordningen av medlemsstaternas åtgärder. Han välkomnade rapporterna och överläggningarna om genomförbarheten av en gemensam gränsövervakningskår.

Anförande av Eckehart Wache¹

Eckehart Wache presenterade sin personliga analys som bygger på ingående kunskap om situationen vid gränsen mellan Tyskland och Polen. Vid det gränsavsnitt som han ansvarar för registrerades 50 miljoner passager förra året. Endast 10 000 av dessa ledde till avvisning på grund av att personerna inte uppfyllde de villkor som krävs. Eckehart Wache lämnade en ganska mörk sammanfattning av kampen mot den olagliga invandringen: även om totalsiffrorna för olagliga passager minskar märkbart, så ökar hela tiden den andel olagliga invandrare som har anlitat en kriminell organisation (ca 50 % för närvarande). Denna kriminalitet åtföljs av andra typer av brottslig verksamhet: olaglig narkotikahandel, smuggling av cigaretter, osv.

¹ Eckehart Waches anförande finns i WD 11.

Eckehart Wache underströk att villkoren för utfärdande av viseringar är viktiga. Det är medlemsstaternas representationer i tredje land som ansvarar för detta. Situationen är emellertid olika i detta avseende. Den olagliga invandringen sker i de allra flesta fall efter det att gränsen lagligen har passerats, dvs. sedan en Schengenvisering har erhållits. Det är under vistelsen som den utländska medborgaren inte längre respekterar inresevillkoren (exempelvis ett turistvisum som löper ut).

Eckehart Wache ville ha ett närmare samarbete mellan organ med ansvar för gränskontrollen enligt mönster av det tysk-polska samarbetet. Han förespråkade personalutbyte och blandade patruller.

Under den efterföljande diskussionen mellan medlemmarna togs följande frågor upp:

- En europeisk gränspolis: De flesta av dem som yttrade sig ansåg att upprättandet av en gemensam polis var en fråga på lång sikt. Det bör föregås av mellanetapper som inrättande av gemensamma kontroller (blandade patruller, utbildningsprogram, antagande av normer och gemensamma regler, osv.). En medlem föreslog också att man på sikt skall inrätta en europeisk enhet som kan förstärka de nationella enheterna på olika platser vid den yttre gränsen.

De konstitutionella aspekterna på ett eventuellt upprättande av en europeisk gränspolis eller gemensamma patruller togs också upp. I Tyskland är det på vissa villkor redan möjligt för poliser från andra medlemsstater att delta i kontroller.

- Viseringspolitiken: Deltagarna undrade över olika sätt att skärpa den nuvarande politiken och systemets tillförlitlighet. Man diskuterade om det är lämpligt att införa biometriska uppgifter på viseringarna. De utfrågade experterna intog en försiktig hållning och var rädda att dessa uppgifter skulle fördröja gränspassagera.

- Upphävande av gränskontrollen för de framtida medlemsstaterna: Flera talare ville ha klargöranden om villkoren för upphävandet av gränskontrollerna. Det erinrades om att detta kommer att ske på grundval av objektiva kriterier när de nya medlemsstaterna har anslutit sig och efter beslut av rådet. Under tiden kommer de nuvarande kontrollerna att behållas. Upphävandet kommer alltså inte att ske samtidigt med anslutningen.
- Återupprättande av kontroller vid de inre gränserna: Det nuvarande systemet ger varje medlemsstat rätt att på vissa villkor återupprätta kontroller vid de inre gränserna. En medlem föreslog att det skall föreskrivas en viss samordning mellan de nationella åtgärderna, om ett säkerhetshot rör flera medlemsstater samtidigt (till exempel terrorism).

II. Asyl och immigration

Anförande av Jean-Louis De Brouwer

Under sitt anförande, som han höll som privatperson, betonade Jean-Louis De Brouwer de framsteg som gjorts när det gäller asyl och immigration under de senaste tio åren (Maastricht- och Amsterdamfördragen). Slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999 utgör en milstolpe eftersom det program som då antogs har blivit vägledande för Europeiska unionens arbete. Asyl och immigration omfattas av gemenskapsförfarandena inom den så kallade första pelaren (avdelning IV i EG-fördraget). Uppdelningen i pelare får emellertid särskilt negativa följder på detta område eftersom det ibland innebär att två texter måste antas enligt olika förfaranden för närbesläktade frågor såsom kampen mot olaglig invandring som också innefattar många straffrättsliga aspekter.

Jean-Louis De Brouwer uppehöll sig särskilt vid följande punkter:

- Införandet av ett gemensamt asylsystem: I slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors skiljer man mellan två etapper. På kort sikt begärde Europeiska rådet att bestämmelserna i artikel 63 i EG-fördraget skulle genomföras. Kommissionen har överlämnat de nödvändiga

förslagen (miniminormer, gemensam definition), men arbetet går långsamt framåt eftersom det krävs enhällighet för att de skall antas. En tidsfrist är fastställd till utgången av 2003. På lång sikt beslutade Europeiska rådet i Tammerfors att det skall inrättas ett verkligt gemensamt europeiskt asylsystem som går längre än de gemensamma miniminormer och som omfattar en enhetlig status för dem som beviljas asyl samt ett gemensamt förfarande. Enligt Jean-Louis De Brouwer förefaller det som om den rättsliga grunden, den otydligt formulerade artikel 63, begränsar handlingsutrymmet för antagande av miniminormer. Den skulle alltså inte göra det möjligt att inleda den andra fasen i den ambitiösa politiska överenskommelsen från Tammerforsmötet.

- Politik för inresa och vistelse samt integrationspolitik: Enligt Jean-Louis De Brouwer bör man skilja mellan, å ena sidan, den gemensamma integrationspolitiken och, å andra sidan, politiken för inresa och vistelse. Den senare bör enligt alla bedömare även fortsättningsvis ligga inom medlemsstaternas behörighetsområde, även om den rättsliga grunden i fördraget möjliggör en utveckling mot en enhetlig politik. Man kan endast tänka sig vissa allmänna gemensamma kriterier. Även på detta område har regeln om enhällighet inneburit att de resultat man kunnat förvänta sig gått om intet. När det gäller integrationspolitiken nämnde Jean-Louis De Brouwer bl.a. slutsatserna från Tammerfors, enligt vilka medborgare i tredje land som lagligen vistas i unionen bör garanteras en rättvis behandling. Man kan förvänta sig att det införs en uppsättning enhetliga rättigheter för dem som under längre tid varit bosatta i unionen. Jean-Louis De Brouwer betonade emellertid också att subsidiaritetsprincipen är viktig på detta område, och han ansåg att den öppna samordningsmetoden med fördel skulle kunna användas i stället för lagstiftning.
- Gemensam hantering av migrationsströmmar och kampen mot den olagliga invandringen: På detta område har man gjort framsteg genom antagandet av två (snart tre) planer som det åligger medlemsstaterna att genomföra. Innehållet i dessa är dock fortfarande vagt.

Efter föredragningen diskuterade arbetsgruppen först avskaffandet av enhällighetsregeln. Ett antal talare var positiva till detta, men två medlemmar var å andra sidan tveksamma till själva principen om en gemensam unionspolitik för dessa frågor. Därefter uttalade flera talare sitt stöd för tanken på att skapa en rättslig grund som möjliggör en verklig gemensam asylpolitik som omfattar mer än miniminormer. Slutligen tog man upp frågan om "bördefördelning" (burden sharing), dvs. solidaritet mellan medlemsstaterna när det gäller mottagande av asylsökande. Flera konventsledamöter önskade ett större mått av solidaritet, även i fråga om finansieringen. Jean-Louis De Brouwer föreslog att denna princip på ett övergripande sätt skulle fastställas i fördraget för såväl gränspolitiken som asyl- och immigrationspolitiken.

III. Civilrättsligt samarbete

Anförande av Alegria Borrás¹

Alegria Borrás tog först upp frågan om avdelning IV i EG-fördraget när det gäller civilrättsligt samarbete (artiklarna 65, 68 och 69). Hon ville införa en avdelning om civilrättsligt samarbete så att detta kan utvecklas oberoende av asyl-, viserings- och immigrationsfrågor. Hon skulle också gärna se att man stryker hänvisningen till "för att den inre marknaden skall fungera väl".

Hon ansåg vidare att formuleringen av artikel 65 är otillfredsställande och att befogenheterna där borde beskrivas på ett tydligare och mer exakt sätt. Alegria Borrás uttryckte farhågor när det gäller tillämpningen av den rättspraxis från domstolen (AETR-rättspraxis) som innebär att intern behörighet leder till extern behörighet, eftersom hon befarar att den kommer att medföra mer långdragna ratificeringsförfaranden för internationella konventioner.

Alegria Borrás kritiserade den särskilda ordning i artikel 68 i EG-fördraget som begränsar förfarandet med förhandsavgörande jämfört med den allmänna ordningen. Att denna ordning infördes genom Amsterdamfördraget innebar ett steg bakåt, särskilt i förhållande till det normala förfarandet med förhandsavgörande som hade gällt fram till dess, bl.a. för Brysselkonventionen.

Alegria Borrás beklagade att enhällighetsregeln inte hade avskaffats genom Nicefördraget eftersom det innebär att tvetydiga rättsregler antas på områden som rör familjerätten. Hon föreslog vidare att det i fördraget kan införas en initiativrätt för medlemsstaterna på dessa områden.

Slutligen påpekade Alegria Borrás att bestämmelserna i artikel 65 medför att artikel 293 (f.d. artikel 220), i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna skall förhandla med varandra om internationella konventioner, åtminstone när det gäller civilrättsligt samarbete inte längre är tillämplig. Man bör därför överväga att eventuellt stryka den.

¹ Alegria Borrás anförande återges i WD 08.

Efter anförandet följde en diskussion som huvudsakligen gällde förslagen om ändring av den nuvarande lydelsen i artikel 65. Under diskussionen förordade en av arbetsgruppens medlemmar att artikeln skall förbli oförändrad, men påpekade också att förfarandet med förhandsavgörande i artikel 68 i EG-fördraget skulle kunna utsträckas till att omfatta förstainstansdomstolar.

=====

**Förteckning över medlemmar i arbetsgruppen
som deltog i mötet den 29–30 oktober 2002**

M. John BRUTON, ordförande, ledamot av presidiet

Inese BIRZNIECE

Mihael BREJC

Thom de BRUIJN

Pat CAREY

Alberto COSTA

Panayiotis DEMETRIOU

Hannes FARNLEITNER

Ben FAYOT

Jacques FLOCH

Genowefa GRABOWSKA

David HEATHCOAT AMORY

Timothy KIRKHOPE

Neli KUTZKOVA

Sören LEKBERG

Iñigo MENDEZ DE VIGO

Jürgen MEYER

Marie NAGY

Elena PACIOTTI

Antti PELTOMAKI

Baroness SCOTLAND of Asthal

Anne VAN LANCKER

Antonio VITORINO

=====