

CONV 426/02

WG X 14

NOT

från:	Ordföranden i arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa
till:	Konventet
Ärende:	Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa

INLEDNING

Om Europeiska unionen skall få största möjliga stöd av sina medborgare, måste den visa att den kan tillhandahålla konkreta resultat i frågor av verklig betydelse. Konventet kommer att betraktas som en framgång om det märks att det har infört möjligheter att se till att friheten kan åtnjutas under säkra och rättvisa förhållanden som alla har tillgång till. Människor har rätt att förvänta sig att unionen skall ta itu med de hot mot deras frihet och lagliga rättigheter som terrorismen och den grova brottsligheten utgör. Kampen mot brottsligheten är ett område där Europeiska unionen tydligast kan visa att den är relevant för medborgarna. Det finns flera områden, exempelvis gränsöverskridande brottslighet, asylpolitik eller kontroll av unionens yttre gränser som inte kan hanteras effektivt av stater som agerar på egen hand, och försvaret mot de nya terroristhoten är inte heller förenligt med autonomt agerande på nationell nivå.

Allmänhetens oro har ökat betydligt efter händelserna den 11 september 2001 och uppkomsten av nyare hot som härrör från den internationella terrorismen.

Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft har upprättandet av ett sammanhängande område med frihet, säkerhet och rättvisa utgjort ett av Europeiska unionens huvudmål som kommer till uttryck i en ambitiös politisk dagordning, fastställd av Europeiska rådet i Tammerfors 1999 och vidareutvecklad i Nicefördraget (särskilt genom införandet av Eurojust), som snart kommer att träda i kraft. I detta sammanhang är det viktigt att klargöra att de tre komponenterna – frihet, säkerhet och rättvisa – hör ihop och har lika stor betydelse. Denna princip bör vara ledstjärnan för unionens politik på området.

Politiken bör vara förankrad i ett gemensamt åtagande om frihet som grundar sig på mänskliga rättigheter, demokratiska institutioner och rättsstatsprincipen. Europeiska rådets verksamhet i detta sammanhang är särskilt relevant. Det är verkligen viktigt att medborgarna känner att en "europeisk allmän ordning" ("ordre public européen") i verklig mening har förverkligats och faktiskt är synlig i deras dagliga liv. Principerna om öppenhet och demokratisk kontroll är i detta avseende av yttersta vikt. Upprättandet av ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa är också nära kopplat till respekten för de medborgerliga rättigheterna och principen om icke-diskriminering (artiklarna 12 och 13 i EG-fördraget).

På grundval av arbetsgruppens mandat – som beskrevs i det kommenterade mandatet¹ – har nio möten hållits och ett antal experter har utfrågats². Överläggningarna har visat att det råder stor enighet i många frågor. I andra frågor har arbetsgruppen fortfarande olika åsikter och detta återspeglas i rapporten. Rapporten är dock främst inriktad på de gemensamma ståndpunkter som har framkommit i arbetsgruppen.

Dessa har utvecklats med utgångspunkt i följande båda förslag till "gyllene regler" som arbetsgruppen i allmänhet godtog:

- *En gemensam allmän rättslig ram där de särskilda utmärkande dragen på detta område erkänns*

Arbetsgruppen anser att de nuvarande bestämmelserna inom den tredje pelaren bör sammanföras inom en gemensam rättslig ram. Detta skulle överbrygga pelarstrukturen och dess välkända

¹ CONV 258/02.

² Se förteckningen över experter i bilagan.

nackdelar (osäkerheten om rättsliga grunder, nödvändigheten av två instrument eller separata internationella avtal för en rad initiativ som gäller samma problem). Alla bestämmelser om ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa kan följaktligen sammanföras i en enda avdelning i fördraget.

En enda rättslig och institutionell ram innebär dock inte att unionens förfaranden nödvändigtvis måste tillämpas på samma sätt: förfarandena kan variera beroende på vilken åtgärd som planeras på unionsnivå. Genom förslagen i denna rapport skulle inslag i gemenskapsmetoden kombineras med mekanismer som i vissa fall möjliggör en ökad samordning av det operativa samarbetet på unionsnivå och delaktighet för de nationella parlamenten så att särdragen på det polisiära och det straffrättsliga området beaktas.

Dessutom kan man, enligt exempel från Europeiska rådet i Tammerfors, tänka sig ett flerårigt strategiskt program, som kan fastställas av Europeiska rådet (eller rådet på stats- och regeringschefs nivå) efter det att Europaparlamentet och de nationella parlamenten har hörts, där man anger en allmän ram för unionens åtgärder i samband med lagstiftning och operativt samarbete.

- *Så mycket som möjligt skilja på lagstiftande och operativa uppgifter*

Det bör finnas en tydligare åtskillnad mellan lagstiftning (rättsinstrument, lagstiftningsförfaranden och genomförande bör till stor del anpassas till de allmänna förfarandena i gemenskapsrätten) och förstärkt samordning av det operativa samarbetet på unionsnivå. Denna åtskillnad har varit vägledande vid utarbetandet av arbetsgruppens slutrapport.

A. LAGSTIFTNINGSFÖRFARANDEN

I. Områden som avser EG-fördraget (nuvarande första pelaren)

1. Asyl, flyktingar och fördrivna personer

Stats- och regeringscheferna enades i Tammerfors 1999 om att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. De beslutade att detta på kort sikt skulle leda till att ett antal konkreta lagstiftningsinitiativ antas och på längre sikt leda till ett gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig

status för dem som beviljas asyl som är giltig i hela unionen. Framstegen med att genomföra ens de kortsiktiga mål som fastställdes i Tammerfors har dock gått långsamt, främst på grund av de hinder som kravet på enhällighet medför, och det är mycket tveksamt om de tidsfrister som fastställdes av Europeiska rådet i Sevilla överhuvudtaget kan hållas om enhällighetsregeln bibehålls¹ inom dessa områden. Det förefaller ännu mindre sannolikt att den ambitiösa långsiktiga vision som antogs i Tammerfors skulle kunna uppnås genom enhällighet bland 25 medlemsstater.

I Amsterdamfördraget har dessutom artikel 63.1 och 63.2 i EG-fördraget getts en invecklad formulering, som avspeglar den situation som rådde då. Formuleringen stämmer inte överens med det ambitiösa projekt som beslutades två år senare i Tammerfors.

Mot denna bakgrund lämnar arbetsgruppen följande tre rekommendationer:

- Att omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande i fördraget skall göras tillämplig för lagstiftning om asyl, flyktingar och fördrivna personer.
- Att artikel 63.1 och 63.2 i EG-fördraget skall formuleras om för att skapa en allmän rättslig grund som möjliggör antagandet av de åtgärder som behövs för att införa ett gemensamt asylsystem och en gemensam politik avseende flyktingar och fördrivna personer, vilket fastställdes i Tammerfors. Den rättsliga grunden bör, liksom i det nuvarande fördraget, säkerställa att Genèvekonventionen beaktas fullt ut, men göra det möjligt för unionen att även tillhandahålla ytterligare, kompletterande former av skydd som inte omfattas av denna konvention.
- Att, samtidigt som medlemsstaternas ansvar bekräftas, i fördraget fastställa principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning (inklusive dess ekonomiska följder) mellan medlemsstaterna, som skall gälla som allmän princip för unionens asyl-, invandrings- och gränskontrollpolitik. En särskild rättslig grund bör göra det möjligt att anta de närmare politiska riktlinjer som är nödvändiga för denna princip skall kunna tillämpas.

¹ I Nicefördraget föreskrivs det att omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande kommer att gälla på detta område först sedan rådet tidigare enhälligt har antagit lagstiftning som fastställer allmänna regler och viktiga principer på dessa områden.

2. Invandringspolitik

När det gäller unionens mål med avseende på en gemensam invandringspolitik enligt Europeiska rådet i Tammerfors, har arbetsgruppens diskussioner visat att de nuvarande rättsliga grunderna (artikel 63.3 och 63.4 i EG-fördraget) i princip täcker in hela det område som gäller invandringen och följaktligen ger en adekvat bild av tillämpningsområdet för unionens åtgärder. Det har noterats att medlemsstaterna, oavsett de rättsliga grundernas potentiella bredd, enligt den allmänna meningen i praktiken förblir ansvariga för ärenden om rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare och deras integrering i värdlandet. På det senare området ville man i Tammerfors få till stånd unionslagstiftning om rättslig status för medborgare i tredje land som *för längre tid* har vistats lagligen i en medlemsstat genom att bevilja dessa en uppsättning enhetliga rättigheter och skyldigheter (t.ex. rätt till vistelse, utbildning, arbete, icke-diskriminering).

Några medlemmar i arbetsgruppen anser att det konstitutionella fördraget bör innehålla en uttrycklig rättslig grund som gör det möjligt att vidta åtgärder avseende dessa rättigheter. Det tycks som om unionen annars kan ge ett mervärde till nationella integrationsinsatser främst genom stimulans- och stödåtgärder, snarare än genom harmonisering av lagstiftningen. Å andra sidan finns det starkare krav i praktiken på gemensamma åtgärder och straffrättsliga påföljder från unionens sida när det gäller kampen mot den olagliga invandringen, eftersom en rent nationell politik är uppenbart ineffektiv. På samma sätt har förhandlingar om återtagandeavtal med tredje land visat sig effektivare när de har bedrivits på unionsnivå i stället för av medlemsstaterna var för sig.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar arbetsgruppen att en gemensam invandringspolitik bör fastställas som ett mål i det konstitutionella fördraget och att en rättslig grund bör anges, så att unionen kan vidta stimulans- och stödåtgärder för att bistå medlemsstaterna i deras ansträngningar att främja integrationen av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Utom på dessa punkter rekommenderar arbetsgruppen inga ändringar i sak av de rättsliga grunderna i artikel 63.3 och 63.4 i EG-fördraget, under förutsättning att dessa inbegriper åtgärder mot den olagliga invandringen och straffrättsliga påföljder (se del B). Arbetsgruppen rekommenderar en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande när det gäller unionens lagstiftning på dessa områden.¹

¹ Om inte annat föreskrivs i det förfarande för sociala trygghetsfrågor som bör diskuteras i samband med övrig socialpolitik.

3. Viseringspolitik

Arbetsgruppen noterar att den nuvarande rättsliga grunden i artikel 62.2 b i EG-fördraget omfattar praktiskt taget alla aspekter av en gemensam viseringspolitik, samtidigt som denna politik emellertid delas upp i fyra särskilda delar som återspeglar skilda förfaranden som var av betydelse för den övergångsperiod som man räknade med i Amsterdamfördraget, men som inte längre är motiverade i ett nytt konstitutionellt fördrag. Denna rättsliga grund bör därför förenklas till en enda bestämmelse som möjliggör antagande genom omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande av alla åtgärder som är nödvändiga för en gemensam viseringspolitik.

4. Införande av ett integrerat system för gränsförvaltning

Arbetsgruppen inser att en effektiv förvaltning av de yttre gränserna – inklusive sjögränserna – är ett gemensamt intresse och ansvar i ett område utan inre gränskontroller. Europeiska rådet i Sevilla välkomnade målet att gradvis införa en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Arbetsgruppen rekommenderar att den nuvarande artikel 62.2 a i EG-fördraget formuleras om för att åstadkomma en allmän rättslig grund som gör det möjligt att vidta de åtgärder som behövs för införande av detta integrerade system. Detta innebär både rättsligt och operativt samarbete. Lagstiftningen med regler, normer och förfaranden för kontroller vid de yttre gränserna, som är ett arv från Schengen, behöver bibehållas och utvecklas vid sidan av det närmare operativa samarbete som beskrivs i del B av denna rapport.

5. Civilrättsligt samarbete

Arbetsgruppen har diskuterat den nuvarande formuleringen av artikel 65 i EG-fördraget och särskilt en begränsning av denna artikel till åtgärder i fråga om "civilrättsligt samarbete med gränsöverskridande följder" och "i den mån de behövs för att den inre marknaden skall fungera väl". Några medlemmar har ifrågasatt dessa begränsningar, men en majoritet i arbetsgruppen anser, efter noggrann granskning, att de kan behållas och att lydelsen i den nuvarande rättsliga grunden i stort sett är lämplig. Den anser dock att denna rättsliga grund angående civilrättsligt samarbete kan separeras från frågor om asyl, invandring och viseringspolitik, inom ramen för det nya konstitutionella fördragets övergripande struktur. Dessutom bör principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, som är en hörnsten i denna gemensamma politik, fastställas i fördraget.

Slutligen noterar arbetsgruppen att alla åtgärder som gäller det civilrättsliga samarbetet, med undantag av vissa familjerättsliga aspekter, enligt Nicefördraget kommer att omfattas av ett förfarande med omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande. Några medlemmar anser att förfarandet bör gälla alla aspekter av familjerätten. Efter diskussionerna föreslår en majoritet i arbetsgruppen att förfarandet också skall göras tillämpligt på rättsligt samarbete som rör föräldraansvar.

II. Polissamarbete och straffrättsligt samarbete (områden som omfattas av den nuvarande tredje pelaren)

1. Reform av rättsinstrumenten

Arbetsgruppen inser att behovet av en reform av de rättsinstrument som för närvarande är tillgängliga inom den tredje pelaren är brådskande, eftersom de flesta konventioner som rådet har antagit ännu inte har ratificerats, och att det är mycket svårt att på minsta punkt ändra befintliga konventioner (t.ex. Europokonventionen). Rambeslut och beslut kan inte ha direkt effekt, något som enligt experternas vittnesmål i hög grad hindrar det praktiska genomförandet av vissa viktiga initiativ, såsom införandet av en europeisk arresteringsorder.

Arbetsgruppen rekommenderar därför att rambeslut, beslut och gemensamma ståndpunkter skall ersättas av förordningar, direktiv och beslut (vilket för närvarande föreskrivs i EG-fördraget) eller deras respektive efterträdare enligt arbetsgrupp IX:s förslag. De normala regler som reglerar dessa instrument bör i framtiden gälla, även om detta kan komma att kräva en anpassning av några medlemsstaters rättssystem. Detta bör inbegripa möjlighet till direkt verkan för sådana direktiv som ger upphov till rättigheter för enskilda personer. Arbetsgruppen rekommenderar vidare att konventionsinstrumentet skall avskaffas.

I framtiden kommer förordningar och direktiv (eller deras respektive efterträdare) helt enkelt att räckas, och konventioner som rådet redan antagit i enlighet med artikel 34 i EU-fördraget bör omvandlas till förordningar eller direktiv (eller deras efterträdare).¹ Några medlemmar har reserverat sig i dessa frågor.

2. Tydligare fastställande av tillämpningsområdet för unionens lagstiftning

Behovet att tydligare fastställa unionens behörighet tycks vara det allra mest framträdande när det gäller tillnärmningen av den materiella och den processrättsliga straffrätten. Samtidigt måste den nya formuleringen av dessa rättsliga grunder återspegla en korrekt avvägning mellan principen om ömsesidigt erkännande och arbetet med tillnärmning av straffrätten: Enligt den politiska överenskommelsen i Tammerfors bör principen om ömsesidigt erkännande bli hörnstenen i det rättsliga samarbetet och medge att domstolsavgöranden i en medlemsstat erkänns av myndigheterna i en annan medlemsstat.

Arbetsgruppen rekommenderar att denna princip om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden formellt bör fastställas i fördraget. Den inser också att en viss tillnärmning av en del inslag i straffprocessrätten och särskilda områden av den materiella straffrätten som beaktar de olika rättstraditionerna i Europa – samt de bestämmelser i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som återspeglas i stadgan, särskilt i fråga om presumtion för den anklagades oskuld – kan visa sig nödvändig för att underlätta ömsesidigt erkännande. Några medlemmar har betonat att det finns en koppling mellan att fastställa principen om ömsesidigt erkännande i fördraget och att underlätta antagandet av lagstiftning om tillnärmning av den materiella och den processrättsliga straffrätten genom medbeslutande och omröstning med kvalificerad majoritet.

Den planerade intensifieringen av unionens verksamhet genom reformerade rättsinstrument och beslutsförfaranden fordrar samtidigt att tillämpningsområdet för den framtida unionslagstiftningen fastställs tydligare. Artiklarna 30 och 31 i EU-fördraget – som utgör de tillämpliga rättsliga grunderna – är i själva verket för vaga i många avseenden och för snäva i andra.

¹ Detta skulle bland annat lösa det överhängande rättsliga problem som för närvarande gör all framtida utveckling av Europols rättsliga ram så besvärlig. Om rådet kunde omvandla Europolkonventionen till en förordning, skulle det lättare kunna anpassa texten till de föränderliga omständigheterna och i denna fastställa lämpliga beslutsförfaranden för förvaltningen av Europol. Det bör dock framhållas att innehållet i Europolkonventionen, och därigenom dess grundläggande karaktär, inte nödvändigtvis skulle påverkas av en sådan omvandling.

Den rättsliga grunden för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet bör därför formuleras om i syfte att åstadkomma mer klarhet, effektivitet och rättslig säkerhet.

I en ny formulering av rättslig grunder bör man skilja mellan de olika typerna av unionsintervention på detta område, dvs.:

- Tillnärmning av den materiella straffrätten på vissa områden (brottsrekvisit och påföljder).
- Tillnärmning av vissa inslag i straffprocessrätten.
- Regler om organisationen av polissamarbetet och det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter (t.ex. ömsesidig rättslig hjälp, arresteringsorder)¹.

Dessa inslag beskrivs närmare nedan. När det gäller krisåtgärder inom den nuvarande tredje pelaren, anser arbetsgruppen dessutom att det vore lämpligt att efter en sammanslagning av pelarna använda en bestämmelse som den nuvarande artikel 308 i EG-fördraget som rättslig grund.

a) Tillnärmning av den materiella straffrätten på vissa områden (brottsrekvisit och påföljder)

Medborgarna måste vara säkra på att åtgärder mot allvarlig gränsöverskridande brottslighet vidtas i alla medlemsstater och att sådan brottslighet kan bestraffas tillräckligt hårt i hela unionen.

Arbetsgruppen anser härvid att en viss grad av tillnärmning av den materiella straffrätten (t.ex. fastställandet av brottsrekvisit för ett visst brott och påföljder för detta) är nödvändig, särskilt eftersom vissa brott har gränsöverskridande inslag och inte kan bemötas effektivt av medlemsstater som agerar ensamma. Detta har bekräftats både i Amsterdamfördraget och av Europeiska rådet i Tammerfors².

¹ Det måste också finnas en särskild rättslig grund avseende unionsorganens verksamhet på detta område (se del B).

² I Amsterdamfördraget nämns fastställandet av "minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel" (artikel 31 e i EU-fördraget), men man utesluter inte tillnärmning av lagarna på de områden som nämns i artikel 29 (förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri). I Tammerfors nämndes det att "insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse, t.ex. ekonomisk brottslighet (penningtvätt, korruption, förfalskning av euron), narkotikahandel, människohandel, särskilt utnyttjande av kvinnor, sexuellt utnyttjande av barn, högteknologisk brottslighet och miljöbrott".

Arbetsgruppen anser det därför lämpligt att en rättslig grund införs i det nya fördraget vilken gör det möjligt att anta minimiregler eller regler som motsvarar en gemensam grund ("socle commun") om brottsrekvisit och påföljder när det gäller vissa typer av brott om ett av följande båda kriterier uppfylls:

- aa) Om det aktuella brottet både är av särskilt allvarlig art och har gränsöverskridande inslag.
- bb) Om brottet är riktat mot ett gemensamt europeiskt intresse som redan i sig omfattas av gemensam unionspolitik (t.ex. förfalskning av euron, skydd av unionens finansiella intressen), bör en tillnärmning av den materiella straffrätten ingå i en uppsättning åtgärder för att genomföra denna politik så snart administrativa bestämmelser inte är tillräckliga.

Enligt den nya rättsliga grunden skulle tillnärmning av brottsrekvisit och påföljder endast vara möjlig om den uppfyller något av dessa båda kriterier.

Det bör övervägas ytterligare om ett tredje kriterium som föreslogs eventuellt bör införas, nämligen "om en tillnärmning krävs för att skapa tillräckligt ömsesidigt förtroende för att fullt ut kunna tillämpa ett ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden eller för att garantera effektiviteten hos de gemensamma redskap för polissamarbetet och det rättsliga samarbetet som unionen upprättar (dvs. gemensamma organ som Europol eller redskap som en europeisk arresteringsorder)".

Dessutom skulle man enligt en majoritet i arbetsgruppen kunna få en klarare bild av tillämpningsområdet för unionens verksamhet, om de typer av brott som anses ha ett gränsöverskridande inslag (i den mening som avses i aa ovan) räknas upp i fördraget. Om denna uppräknings skulle göras uttömmande bör det föreskrivas att rådet genom enhällighet och med Europaparlamentets samtycke (eller, enligt några få medlemmar, hörande) kan ändra denna förteckning när behov uppstår. En sådan flexibilitet skulle göra det möjligt för unionen att på ett adekvat sätt bemöta brottsmönster som förändras.

Många ansåg slutligen att det kan föreskrivas i fördraget att en tillnärmning av den materiella straffrätten bör genomföras endast i form av direktiv (eller deras efterträdare).

b) Tillnärmning av vissa inslag i straffprocessrätten

Experterna har påvisat att behovet av tillnärmning av vissa inslag i straffprocessrätten är allmänt erkänt av rättstillämparna och kanske mer brådskande än tillnärmningen av den materiella straffrätten. Arbetsgruppen erkänner att en sådan tillnärmning av förfarandena både underlättar samarbetet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande organ (och de unionsorgan som är verksamma på området) och tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande, eftersom den stärker det ömsesidiga förtroendet. För närvarande återspeglar artikel 31 i EU-fördraget inte tillräckligt denna punkt och är för vag i fråga om de konkreta möjligheterna till en sådan tillnärmning.

Arbetsgruppen rekommenderar därför att det upprättas en rättslig grund som möjliggör antagandet av gemensamma regler för *särskilda* inslag i straffprocessrätten, i den utsträckning sådana regler gäller förfaranden med gränsöverskridande konsekvenser och behövs för att säkerställa tillämpning fullt ut av det ömsesidiga erkännandet av domstolsavgöranden eller för att garantera effektiviteten hos gemensamma redskap för polissamarbete och rättsligt samarbete som unionen har upprättat. I den rättsliga grunden i fördraget kan man, som ett åtgärdsområde, särskilt ange gemensamma minimiregler om tillåtligheten av bevis i hela unionen. Rådet kan därefter enhälligt fastställa alla förfaranden där gemensamma minimiregler krävs för att underlätta ömsesidigt erkännande.

I denna rättsliga grund kan det också föreskrivas att gemensamma miniminormer skall föreskrivas för skydd för enskilda personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, som bygger på de normer som fastställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna vilka återspeglas i Stadgan om de grundläggande rättigheterna och beaktar de olika rättstraditionerna i Europa.

c) Regler om organisationen av polissamarbetet och det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter

Ett annat åtgärdsområde som skiljer sig från tillnärmningen på vissa områden av medlemsstaternas materiella straffrätt eller straffprocessrätt är antagandet av regler för att underlätta polissamarbetet och det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter. Som exempel kan nämnas den konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål som rådet fastställde 2000 eller rambeslutet om en europeisk arresteringsorder som fattades i juni 2002 och även tanken på att inrätta en domarakademi på europeisk nivå för vidareutbildning av domare.

Det nuvarande fördraget innehåller i stort sett adekvata rättsliga grunder för antagande av sådana regler. När det gäller det domstolssamarbetet rekommenderar arbetsgruppen emellertid att den rättsliga grunden kompletteras så att det blir möjligt att anta nödvändiga åtgärder för ömsesidigt erkännande av domstolsbeslut, böter, beslut om diskvalifikation och alla andra slag av domstolsavgöranden. Detta skulle vara den logiska följden av att principen om ömsesidigt erkännande fastställs i fördraget.

Denna rättsliga grund skulle uttryckligen kunna möjliggöra antagandet av regler om lösning av behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna. Arbetsgruppen anser vidare att den rättsliga grunden inte bör begränsas till särskilda typer av brott, för vilka unionen önskar en tillnärmning av den *materiella* rätten.

Beträffande polissamarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter anser arbetsgruppen att tillämpningsområdet för och intensiteten i unionens åtgärder, som det för närvarande definieras i artikel 30.1 i EU-fördraget, i stort sett är adekvat. Man kan dock tänka sig en förenklad formulering av bestämmelsen.

d) Åtgärder för förebyggande av brott

En aspekt av avgörande betydelse för utvecklingen av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa är att det bör finnas en *riktig avvägning* mellan de tre komponenterna. Detta innebär också en avvägning mellan förebyggande och repressiva åtgärder. Det är därför viktigt att det nya fördraget också tydligare återspeglar brottsförebyggandets avgörande betydelse, som också nämns i artikel 29 i EU-fördraget men inte finns med i de särskilda rättsliga grunderna i artiklarna 30 och 31 i EU-fördraget.

Arbetsgruppen rekommenderar att en särskild rättslig grund nu införs i fördraget. Den rättsliga grunden bör begränsas till stimulansåtgärder och stödjande åtgärder för förebyggande av brott, med fullständigt beaktande av subsidiaritetens särskilda betydelse på detta område, t.ex. utbyte av bästa praxis, ekonomiska program för stimulansåtgärder för unionsövergripande forskning och dokumentation, indikatorer för gemensam brottsstatistik. Europeiska rådet i Tammerfors angav följande prioriterade områden för dessa åtgärder: Ungdomsbrottslighet, brottslighet i städerna och narkotikarelaterad brottslighet.

3. Reform av lagstiftningsförfarandena

a) Fall när omröstning med kvalificerad majoritet kan användas

Det råder bred enighet i arbetsgruppen om att den aktuella situationen, när enhällighet styr allt beslutsfattande inom det straffrättsliga samarbetet, inte kan fortgå om unionen efter utvidgningen skall bevara och stärka sin förmåga att skydda medborgarna från allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Arbetsgruppens medlemmar är därför medvetna om att det behövs stora insatser för att utsträcka beslutsfattandet genom omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande som kommer att bli det normala lagstiftningsförfarandet i det nya konstitutionella fördraget. De inbjudna experterna påpekade också i detta sammanhang att regeln om enhällighet redan idag fördröjer förhandlingarna och i hög grad utarmar innehållet i de rättsakter som antas. Arbetsgruppen är å andra sidan medveten om att vissa aspekter på polissamarbete och straffrätt är särskilt känsliga och att framsteg därför endast kan göras genom noga uttänkta kompromisser.

Mot bakgrund av ovanstående är flertalet medlemmar i arbetsgruppen beredda att rekommendera beslutsfattande genom omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande för unionens lagstiftning på följande områden:

- i) Minimiregler, eller en gemensam grund ("socle commun"), för brottsrekvisit och påföljder för de brott med en "gränsöverskridande dimension" som räknas upp i fördraget (eller senare läggs till den uppräkningsen av rådet, med enhällighet; se 2 a, aa ovan)¹.
- ii) Minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för brott som riktas mot unionens gemensamma politik, om denna i sig regleras genom omröstning med kvalificerad majoritet (se 2 a bb ovan).
- iii) Gemensamma miniminormer för skydd av enskilda personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden som en naturlig följd av principen om ömsesidigt erkännande (se 2 b ovan).
- iv) Gemensamma regler om *särskilda* inslag i straffprocessrätten, exempelvis om tillåtlighet av bevis i hela unionen (se 2 b ovan).

¹ "Uppräkningen av brott" i fördraget skulle endast fastställa områden för eventuell tillnärmning av materiell straffrätt (i enlighet med kriterium aa ovan), men själva tillnärmningen (dvs. gemensamma minimiregler för brottsrekvisit och påföljder) skulle då behöva genomföras via unionslagstiftning som antas genom medbeslutandeförfarandet med omröstning med kvalificerad majoritet.

- v) Regler om polissamarbete och rättsligt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter, utom regler om utövande av nationella polismyndigheters, gemensamma utredningsgruppers eller brottsbekämpande myndigheters operativa befogenheter på en annan medlemsstats territorium (se 2 c ovan).
- vi) Brottsförebyggande åtgärder (se 2 d ovan).

När det gäller beslutsförfaranden rörande reglerna för unionens organ, anser arbetsgruppen det lämpligt att överväga två skilda situationer:

- En som rör upprättandet av nya unionsorgan för att genomföra vissa skyldigheter som för närvarande utförs på nationell nivå (exempelvis en eventuell allmän åklagarmyndighet eller ett gemensamt gränsskydd, se nedan), vilka kan beslutas enhälligt.
- Den andra situationen gäller vidareutvecklingen av befintliga organ, dvs. Europol och Eurojust.

En förbättring av Europol och Eurojusts effektivitet har avgörande betydelse för polissamarbetet och det rättsliga samarbetet i Europa och bör därför i princip vara möjlig genom omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande. Detta bör gälla för all eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för Europol och Eurojust till nya typer av brott, för alla regler om deras organisation och förvaltning och för all utvidgning av deras befintliga befogenheter. Vissa medlemmar anser emellertid att en vidareutveckling av Eurojust bör styras av regeln om enhällighet.

c) Fall när regeln om enhällighet är tillämplig

Regeln om enhällighet bör kvarstå när det gäller vissa aspekter av det straffrättsliga samarbetet som rör medlemsstaternas grundläggande funktioner med djupa rötter i deras olika rättsliga traditioner.

Som exempel kan nämnas inrättandet av unionsorgan med operativa befogenheter, tillnärmning av den materiella straffrätten inom andra områden än de ovan nämnda, regler om åtgärder av nationella polismyndigheter, gemensamma utredningsgrupper eller brottsbekämpande myndigheter på en annan medlemsstats territorium.

Arbetsgruppen är väl medveten om risken att denna regel efter utvidgningen kan leda till ett dödläge, eftersom en stat kan vägra förhandla om en fråga som står i strid med dess särintressen, trots att unionen kan ha konstaterat att den är angelägen för den gemensamma kampen mot brottsligheten. Detta hör också samman med frågan om "opting-out" och närmare samarbete – en fråga som konventet kan vilja ta upp i ett större sammanhang.

d) Initiativrätt

För närvarande delar medlemsstaterna initiativrätten med kommissionen när det gäller åtgärder enligt avdelning IV i EG-fördraget och avdelning VI i EU-fördraget. Efter den 1 maj 2004 kommer medlemsstaterna att behålla initiativrätten enbart inom EU-fördragets område. En del har framhållit att de initiativ som enskilda medlemsstater lägger fram ofta främst är inriktade på just den statens politiska prioriteringar, utan att hänsyn alltid tas till unionens intressen i ett allmänt perspektiv, vilket således medför diskussioner i rådet om ärenden som egentligen är av begränsat intresse.

Arbetsgruppen har diskuterat flera alternativ¹, och en majoritet inom arbetsgruppen godtog i princip att kommissionens initiativrätt på områdena för den nuvarande "tredje pelaren" bör delas med medlemsstaterna, men för att säkerställa att medlemsstaternas initiativ svarar mot ett genuint allmänt problem bör det krävas en tröskel på 1/4 av medlemsstaterna för att ett initiativ skall kunna tas emot. Vissa medlemmar anser att konventet emellertid noga bör överväga de eventuella följderna av ett öppnande av möjligheten för medlemsstaterna att lägga fram lagstiftningsinitiativ inom ramen för ett medbeslutandeförfarande med omröstning med kvalificerad majoritet.

B. ATT STÄRKA DET OPERATIVA SAMARBETET

Det är allmänt erkänt bland arbetsgruppens medlemmar att det nuvarande operativa samarbetet brister i effektivitet, öppenhet och ansvarsfördelning. För närvarande är de operativa skyldigheterna uppdelade mellan medlemsstaternas polismyndigheter och rättsliga myndigheter (som har huvudansvaret), Europol och på senare tid Eurojust (med uppdrag att stödja och underlätta samarbetet) och OLAF (med uppgift att genomföra administrativa utredningar särskilt i fråga om

¹ Se WD 18, a. 14.

skyddet av gemenskapens finansiella intressen). Dessutom innebär en effektiv kontroll av unionens yttre gränser en ny stor utmaning för det operativa samarbetet. Människor förväntar sig betydande framsteg på detta område; förbättringar skulle få en omedelbar och synlig inverkan på hur Europa uppfattas av vanliga medborgare.

I. Närmare samarbete inom rådet

För att förbättra tilltron och effektiviteten skulle unionens löpande arbete med samordning och operativt samarbete kunna organiseras bättre. En tydligare åtskillnad mellan rådet när det uppträder som lagstiftare och rådet när det utövar sina särskilda verkställande funktioner vore fördelaktig.

Arbetsgruppen föreslår därför att en effektivare struktur för samordning av det operativa samarbetet på hög teknisk nivå skall upprättas inom rådet. Detta kan göras genom att olika befintliga arbetsgrupper slås samman och det aktuella uppdraget för Artikel 36-kommittén ges en ny definition i fördraget. Kommittén bör i framtiden inrikta sig på att samordna det operativa samarbetet i stället för att engageras i rådets lagstiftande arbete. Hur den operativa specialgruppen med polischefer på bästa sätt kan involveras i detta arbete är en fråga som förtjänar ytterligare behandling.

En sådan reformerad struktur [kommitté] inom rådet skulle kunna ha den tekniska uppgiften att samordna och övervaka hela spektrumet av operativ verksamhet i polis- och säkerhetsfrågor (bland annat polissamarbete, undersökningsgrupper, underlättande av samarbetet mellan Europol och Eurojust, inbördes utvärdering, räddningstjänst). Utbytet av personuppgifter bör fortfarande äga rum inom de befintliga systemen (Europol, Schengen, tullinformationssystemet, Eurojust, osv.) för vilka det redan finns adekvata regler om dataskydd och tillsynssystem. Man kan dock tänka sig att förenkla dessa tillsynssystem genom att slå samman de olika tillsynsmyndigheterna.

Arbetsgruppen har även diskuterat frågan om ordförandeskapet i en sådan eventuell, reformerad struktur [kommitté] på teknisk nivå men har kommit fram till att frågan kan tas upp inom det vidare sammanhang som reformeringen av rådet utgör. Det har även betonats att en kommittés ordförande inte nödvändigtvis behöver utses på fördragsnivå.

Denna rekommendation bör i alla händelser skiljas från ett förslag om en s.k. hög representant för rättsliga och inrikes frågor med en politisk roll (exempelvis som ordförande i RIF-rådet) som också har framförts, men som inte fick tillräckligt stöd i arbetsgruppen.

II. Förvaltning av de yttre gränserna

Arbetsgruppen är allmänt enig om att praktiska framsteg bör göras i denna fråga för att stegvis utveckla ett verkligt integrerat system för förvaltning av övervakningen av de yttre gränserna, vilket beslutades av Europeiska rådet i Sevilla.

Flertalet medlemmar i arbetsgruppen betraktar det eventuella inrättandet av en europeisk enhet för gränsskydd som en fråga på lång sikt. Först kan man vidta några omedelbara åtgärder (exempelvis närmare samarbete, närmare samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter, gemensamma instruktioner och gemensam utbildning, delad utrustning, gemensamma grupper med personal från olika medlemsstater för en effektivare kontroll av de yttre gränserna). Framstegen på området skulle följaktligen göras stegvis.

Det rådet också enighet i arbetsgruppen om att principen om solidaritet mellan medlemsstaterna, inklusive en finansiell solidaritet, är särskilt viktig i fråga om gränskontrollen.

Med detta i åtanke rekommenderar arbetsgruppen att fördraget uttryckligen bör återspegla det mål som antogs vid Europeiska rådet i Sevilla, och därför innehålla en rättslig grund som gör det möjligt att anta alla nödvändiga åtgärder som behövs för en stegvis utveckling av ett gemensamt system för förvaltning av de yttre gränserna. Bestämmelsen kan fungera som rättslig grund för antagandet av åtgärder, såsom främjande av samarbete, utbildning, informationsutbyte och finansiell solidaritet). Det bör övervägas att i denna rättsliga grund ange att en gemensam europeisk enhet för gränsövervakning, som samverkar med nationella gränskontrollenheter, är tänkbar på längre sikt.

III. Utveckling av unionens organ (Europol, Eurojust)

a) Europol

Arbetsgruppen ansåg att det vore bättre att i stället för att försöka uppdatera den detaljerade redogörelsen för Europol's uppgifter i artikel 30 i EU-fördraget – som nu redan är föråldrad i vissa avseenden – ersätta den med en kortare och mer allmän bestämmelse om Europol i det nya fördraget. Bestämmelsen skulle innehålla en rättslig grund som ger lagstiftaren en bredare marginal när det gäller att utveckla Europol's uppgifter och befogenheter.

Denna rättsliga grund bör dock inte vara öppen. Den bör i stället ange riktningen för en eventuell utveckling och fastställa principiella gränser för denna, något som inte stött på motstånd i arbetsgruppen. I bestämmelsen kan man ange att Europol har central betydelse inom det europeiska polissamarbetet, fastställa dess allmänna tillämpningsområde (dvs. allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater), att Europol's uppgifter och befogenheter skall fastställas av lagstiftaren och att de (i den utsträckning som fastställs i lagstiftningen) *får* inbegripa befogenheter avseende underrättelser, samordning och genomförande av utredningar samt deltagande i operativa åtgärder som skall genomföras gemensamt med medlemsstaternas myndigheter eller i gemensamma grupper. Slutligen kan det klargöras i bestämmelsen att alla operativa åtgärder där Europol är delaktig, i alla händelser måste genomföras i samverkan och samförstånd med den/de medlemsstat/er som berörs (liknande formulering som i den nuvarande artikel 32 i EU-fördraget) och att tvångsåtgärder alltid måste genomföras av behörig personal i medlemsstaterna.

Det har noterats att om Europol skulle ges mer omfattande operativa befogenheter på basis av denna rättsliga grund, bör det befintliga protokollet om immunitet omprövas.

Slutligen anser arbetsgruppen även att Europol's verksamhet i framtiden måste bli föremål för demokratisk ansvarighet inför Europaparlamentet och rådet samt domstolskontroll av Europeiska gemenskapernas domstol i enlighet med normala fördragsregler.

b) Eurojust

Eurojust har befogenhet att behandla de typer av brott och överträdelser för vilka Europol alltid har befogenhet att agera, samt databrott, bedrägeri och korruption och alla straffbara gärningar som berör Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, tvätt av pengar som utgör vinning av brott och slutligen deltagande i en kriminell organisation. Eurojust agerar i samband med utredningar och lagföring som berör två eller flera medlemsstater, men kan också agera på begäran av en ensam medlemsstat eller kommissionen. Eurojust har befogenhet att begära att en medlemsstat företar en utredning, men denna begäran är inte bindande.

Arbetsgruppen har i positiva ordalag diskuterat lösningar som tilldelar Eurojust ökade operativa befogenheter. Den rekommenderar rent allmänt att den detaljerade redogörelsen för Eurojusts uppdrag i artikel 31 i EU-fördraget (Nice) ersätts med en kortare, mer allmän bestämmelse i det nya fördraget, som skulle innehålla en rättslig grund som ger lagstiftaren bredare marginal när det gäller att utveckla Eurojusts uppgifter och befogenheter.

I bestämmelsen kan man ange att Eurojust har central betydelse för samordningen och samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna, fastställa dess allmänna tillämpningsområde (dvs. allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater), ange att Eurojusts uppgifter och befogenheter skall fastställas av lagstiftaren och att de (i den utsträckning som fastställs i lagstiftningen) *får* inbegripa uppgifter och befogenheter avseende bland annat

- inledande och samordning av lagföring för brott,
- underlättande av det rättsliga samarbetet (inklusive lösning av behörighetstvister),
- och, eventuellt, övervakning av Europols (framtida) utredningsverksamhet och operativa verksamhet (vissa av arbetsgruppen medlemmar har reservationer mot denna aspekt).

Slutligen kan det anges att formella processrättsliga åtgärder i medlemsstaterna i alla händelser skall vidtas av behörig nationell personal (inbegripet de nationella medlemmarna i Eurojust i den utsträckning som de har tilldelats denna befogenhet).

c) Frågan om en europeisk allmän åklagare eller åklagarmyndighet

Arbetsgruppen är enig om målet att uppnå effektivare lagföring av brott som skadar gemenskapens finansiella intressen. Ett stort antal medlemmar anser att de aktuella instrumenten inte är adekvata. Arbetsgruppen diskuterade ett antal förslag om att inrätta en europeisk allmän åklagare med ansvar för att avslöja, lagföra och i de nationella domstolarna döma förövarna av brott som inverkar menligt på unionens finansiella intressen. De har föreslagit att fördraget skall innehålla en rättslig grund för detta ändamål. Andra ansåg att skälen för att inrätta ett sådant organ inte är övertygande och att det finns starka invändningar både av praktiska skäl och ansvarighetsskäl. Andra medlemmar anser att det behövs en verklig europeisk allmän åklagarmyndighet med ett tillämpningsområde som går utöver enbart skyddet för unionens ekonomiska intressen. De anser att det nuvarande Eurojust kan utvecklas till en sådan myndighet.

När det gäller skyddet för unionens finansiella intressen konstaterade arbetsgruppen också att OLAF spelar en viktig roll.

Ett stort antal medlemmar i arbetsgruppen förespråkar en utredning – på medellång/lång sikt – av tanken om att förstärka Eurojusts befogenheter för att ge enheten möjlighet att anhängiggöra mål i de nationella domstolarna (när det gäller brott som skadar unionens finansiella intressen eller andra allvarliga brott). Den rättsliga grunden i fördraget avseende Eurojust bör i detta fall göra det möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet genom en radsakt som antas enhälligt med Europaparlamentets samtycke.

Diskussionen i arbetsgruppen visade att medlemmarnas åsikter går isär i denna fråga.

C. ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

I. Effektivare genomförande och upprätthållande av hög kvalitet

Som experterna har visat för arbetsgruppen, är ett av de allvarligaste problem som hämmar unionens politik på detta område det bristande genomförandet särskilt inom den nuvarande tredje pelaren. Alltför ofta har unionens lagstiftning förblivit en "virtuell lagstiftning": konventioner som inte ratificeras av alla medlemsstater (trots att över ett dussin konventioner har ingåtts har bara två ratificerats) och rambeslut (eller tidigare: gemensamma åtgärder) som inte eller ofullständigt

omsätts i nationell lagstiftning. Problemet med bristande genomförande gäller också samarbetsmekanismer som rör byråerna (t.ex. att Europol inte får tillräcklig information från medlemsstaterna). Det påpekades vidare i detta sammanhang att en stats bristande genomförande av lagstiftningen på detta område allvarligt kan äventyra andra medlemsstats säkerhet (t.ex. kampen mot terrorismen, problem med kontrollen av de yttre gränserna, eventuell IT-brottslighet på unionsnivå).

För att hitta sätt att förbättra medlemsstaternas genomförande i detta avseende lägger arbetsgruppen fram följande två rekommendationer:

- För det första bör sådana mekanismer för ömsesidig eller inbördes utvärdering som har praktiserats med framgång under de senaste åren (t.ex. inom kampen mot den organiserade brottsligheten eller en effektiv tillämpning av Schengenregelverket) uppmuntras och tillämpas i större omfattning. Tekniken har visat sig vara ett verkningsfullt redskap för att övervaka att administrativa och rättsliga myndigheter i medlemsstaterna på ett effektivt sätt genomför unionens politik *i praktiken*, och bidrar på så sätt till att bygga upp ett ömsesidigt förtroende för varandras polis- och rättsväsen, vilket är själva kärnan i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Om systemet med ömsesidigt erkännande skall fungera måste det faktiskt också finnas fullständigt ömsesidigt förtroende för polis- och rättsväsendet i medlemsstaterna. En hög kvalitet måste inte bara uppnås utan också upprätthållas. Arbetsgruppen anser att det vore till fördel att uttryckligen nämna tekniken med ömsesidig utvärdering i fördraget. Systemet skall genomföras på ett smidigt sätt med kommissionens medverkan genom förfaranden som garanterar objektivitet och oberoende. Dessutom bör rapporterna från de inbördes utvärderingarna tillställas Europaparlamentet och de nationella parlamenten.
- För det andra, när det gäller medlemsstaternas rättsliga skyldigheter enligt unionslagstiftningen, anser arbetsgruppen att kommissionen fullt ut bör spela sin roll som värnare av fördraget, och att den bör ha befogenhet att väcka talan om åsidosättande (artikel 226 i EG-fördraget) i Europeiska gemenskapernas domstol även inom den nuvarande "tredje pelaren".

Arbetsgruppen anser att dessa båda mekanismer kommer att förbättra effektiviteten i genomförandet av medlemsstaternas skyldigheter inom unionen. Övervakningen av det praktiska genomförandet på det operativa området kan på ett effektivt sätt fullgöras genom inbördes utvärdering, men när medlemsstaterna inte fullgör sina skyldigheter måste rättslig kontroll tillgripas genom förfarandet vid åsidosättande.

I den (begränsade) utsträckning som det är nödvändigt att genomföra unionslagstiftningen *på unionsnivå* anser arbetsgruppen att den allmänna ordningen för genomförandeåtgärder (dvs. för närvarande, men med förbehåll för en bredare diskussion om reform i konventet, artikel 211 i EG-fördraget: genomförandeåtgärder vidtas som regel av kommissionen genom kommittéförfarande) genom fördraget bör göras tillämplig också på de områden som ingår i den nuvarande tredje pelaren. Detta skulle ligga i linje med rådets allt vanligare praxis – som dock inte nämns i Amsterdamfördraget – att tilldela kommissionen uppgiften att genomföra rättsakter inom tredje pelaren genom kommittéförfarande (t.ex. förvaltningen av de finansiella programmen för att främja samarbete, utbildning och utbyte inom olika delar av den brottsbekämpande verksamheten).

II. Delaktighet för de nationella parlamenten

Områdets särskilda karaktär har redan framhållits. Den nationella polisens arbete och organisation och innehållet i den nationella straffrätten utgör själva kärnan i de befogenheter som definierar en stat. Å ena sidan måste hänsyn tas till de särskilda förhållandena på detta område, vilket är särskilt känsligt när det gäller de mänskliga rättigheterna och är centralt för subsidiariteten, för vilken de nationella parlamenten har ansvaret (t.ex. ratificering av konventioner). En reform av rättsinstrumenten, lagstiftningsförfarandena och det operativa samarbetet är absolut nödvändig och kommer att leda till ökat ansvar för Europaparlamentet, men de nationella parlamenten bör fortsatt ha stor betydelse. Å andra sidan kan arbetsgruppen i största möjliga utsträckning försöka bygga vidare på de resultat som konventet allmänt har kommit fram till i denna fråga, i stället för att utforma särskilda mekanismer enbart för den nuvarande tredje pelaren.

Arbetsgruppen lämnar följande förslag:

- Delaktighet för de nationella parlamenten när Europeiska rådet (eller rådet på stats- eller regeringschefsnivå) fastställer de strategiska riktlinjerna och prioriteringarna för den europeiska politiken i brottsfrågor. Denna delaktighet kommer bara att vara meningsfull om de nationella parlamenten det i god tid innan diskussionen äger rum håller debatter om sakfrågor som rör de alternativ som skall diskuteras i Europeiska rådet.
- Regelbundna mellanparlamentariska konferenser om unionens politik på detta område (särskilt genom gemensamma möten i de nationella parlamentsutskott som ansvarar för rättsliga och inrikes frågor, såsom WG IV föreslagit).

- Användning av "mekanismen för tidig varning avseende subsidiaritet" (som arbetsgrupp I har planerat) i synnerhet för de särskilda subsidiaritetsaspekterna av straffrättsliga frågor, t.ex. där det kan ifrågasättas att ett brott faktiskt har en "gränsöverskridande dimension" och är av allvarlig art.
(Några medlemmar i gruppen föreslår att en liknande "mekanism för tidig varning" skall utformas för de fall då en del nationella parlament anser att ett initiativ står i motsättning till grunddragen i den nationella politiken i brottsfrågor. Utlösningen av en sådan mekanism skulle kunna medföra konsekvenser som liknar dem som följer av subsidiaritetsprincipen, men kan givetvis inte leda till rättslig kontroll.)
- Erkännande av den nationella lagstiftningens fortsatta betydelse genom att man uteslutande använder direktiv (eller deras efterträdare) vid tillnärmning av den materiella straffrätten.
- Att göra de nationella parlamenten delaktiga i mekanismen för ömsesidig utvärdering (inbördes utvärdering) (*se ovan*).
- Att göra de nationella parlamenten delaktiga i granskningen av de årliga rapporterna om Europols verksamhet.

III. Internationella avtal

För närvarande gäller artiklarna 24/38 i EU-fördraget när ett internationellt avtal uteslutande avser frågor inom den tredje pelaren (förhandlingsmandatet beslutas av rådet och unionens ordförandeskap förhandlar, om det är lämpligt med biträde av kommissionen). Förfarandet är för närvarande detsamma för internationella avtal som berör frågor inom andra och tredje pelaren. Dessa avtal är emellertid av olika slag, eftersom avtal om tredjepelarfrågor har en mer direkt koppling till lagstiftning, särskilt straffrättslig sådan.

Arbetsgruppen betonar att unionen behöver en stabil representation vid förhandlingar om internationella avtal. Den anser att rådet vid sitt val av förhandlare, när avtalet samtidigt omfattar olika områden, måste ta hänsyn till avtalets innehåll för att optimera unionens förhandlingsresurser. Arbetsgruppen inser att dessa frågor är kopplade till den institutionella utvecklingen i fråga om unionens framtida internationella representation och behöver diskuteras vidare i arbetsgruppen för yttre åtgärder samt av konventet.

Några medlemmar har krävt att medlemsstaterna skall ha rätt att ingå bilaterala eller multilaterala avtal på området för rättsligt samarbete även om unionen redan har antagit interna bestämmelser om samma ämne. De hävdar att det faktum att unionen redan har antagit interna bestämmelser om ett ämne inte bör hindra att medlemsstaterna själva ingår bilaterala eller multilaterala avtal a) om unionen inte har ingått något avtal med det berörda tredje landet och b) om unionen har ingått ett avtal med det tredje landet, men medlemsstaterna vill avtala om kompletterande bestämmelser. Konventet bör överväga denna fråga i samband med unionens yttre åtgärder och därvid ha i åtanke att medlemsstaterna enligt väl etablerad rättspraxis från domstolen endast kan ingå sådana internationella åtaganden som inte påverkar gemensam politik som unionen antagit.

IV. Mekanismerna för opting-in/opting-out och närmare samarbete

En del av arbetsgruppens mandat gäller de *befintliga* arrangemang för opting-in/opting-out som föreskrivs i Amsterdamfördraget för några medlemsstater när det gäller avdelning IV i EG-fördraget och Schengenregelverket.

Frågan gäller huruvida och i vilken utsträckning det är befogat att dessa arrangemang finns kvar på detta område. Frågan gäller också om och hur användningen av opting-in- eller opting-out-arrangemang kommer att regleras *i framtiden*. Arbetsgruppen anser att detta är en generell fråga som eventuellt kan uppkomma också inom andra politikområden och behöver granskas mer allmänt av konventet.

V. Domstolskontroll

För närvarande är domstolens behörighet begränsad i fråga om rättsakter som antas enligt avdelning IV i EG-fördraget och avdelning VI i EU-fördraget. Enligt artikel 35.1 i EU-fördraget skall domstolen vara behörig att meddela förhandsavgöranden endast om medlemsstaterna formellt godtar denna behörighet (detta har lett till en komplicerad "variabel geografi"). Dessutom har domstolen inte behörighet att pröva insatser som görs av polis eller andra brottsbekämpande organ (35.5). Rätten att väcka ogiltighetstalan begränsas enligt villkoren i artikel 35.6 i EU-fördraget till medlemsstaterna och kommissionen.

Arbetsgruppen anser att domstolens begränsade behörighet inte längre kan accepteras när det gäller rättsakter som antas på områden (t.ex. polissamarbete, straffrättsligt samarbete) som har direkt inverkan på enskilda personers grundläggande rättigheter.

Samma åsikt gäller den begränsade rättsliga kontroll som föreskrivs i artikel 68 i EG-fördraget. I bestämmelsen (68.1) begränsas förfarandet med förhandsavgörande (artikel 234 i EG-fördraget) till framställningar som kommer från de högsta domstolarna eller sistainstansrätterna, men det är väl känt att tolkningsproblem i huvudsak tas upp i förstainstansrätterna. Detta innebär att enskilda personer måste överklaga ända upp i högsta instans för att begära att en fråga om tolkning (eller giltighet) tas upp i Europeiska gemenskapernas domstol (detta är särskilt problematiskt t.ex. i asylmål, då skyndsamma rättsliga förfaranden är mycket viktiga). Dessutom är behörighet för domstolen utesluten i fråga om åtgärder som rör upprätthållandet av lag och ordning och skydd för den inre säkerheten (kontroll av personer som passerar de inre gränserna). Som redan nämnts påverkar dessa åtgärder i sig individens rättigheter. En majoritet i arbetsgruppen anser det svårt att motivera att man fortsätter att utesluta behörighet för domstolen för sådana åtgärder, med hänsyn till att andra åtgärder som likaledes gäller upprätthållandet av lag och ordning (t.ex. återsändande av EU-medborgare mellan medlemsstaterna) alltid har omfattats av rättslig prövning i Europeiska gemenskapernas domstol.

Arbetsgruppen anser att de särskilda mekanismer som föreskrivs i artikel 35 i EU-fördraget och artikel 68 i EG-fördraget bör avskaffas, och att det allmänna systemet för domstolsbehörighet bör utsträckas till området frihet, säkerhet och rättvisa, inklusive unionsorganens agerande på detta område. Några medlemmar i arbetsgruppen har emellertid krävt att undantaget från domstolens behörighet i artikel 35.5 i EU-fördraget skall bevaras. I detta hänseende menar andra att om bestämmelsen i artikel 33 i EU-fördraget (om att förbehålla medlemsstaterna ansvaret för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten) bibehålls i det nya fördraget, bör detta vara tillräckligt för att klargöra att nationella åtgärder som vidtas i enlighet med detta ansvar inte omfattas av unionslagstiftningen och följaktligen ligger utanför domstolens behörighet.

Om denna rekommendation skulle medföra ökad arbetsbörda för Europeiska gemenskapernas domstol kan de nya bestämmelser om reform av domstolen som ingår i Nicefördraget göra det möjligt för denna att bemästra detta.

FÖRTECKNING ÖVER EXPERTER SOM INBJUDITS AV ARBETSGRUPPEN

Kampen mot organiserad brottslighet (synpunkter från nationella polismyndigheter)

- Patrick Zanders, direktör vid den federala polisen (Belgien)
- John Abbott, direktör vid den nationella kriminalunderrättelsetjänsten (Förenade kungariket)

Kampen mot organiserad brottslighet (synpunkter från unionens organ)

- Jürgen Storbeck, Europols ordförande
- Michael Kennedy, Eurojusts ordförande
- Franz-Hermann Brüner, generaldirektör vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF)

Det straffrättsliga samarbetet: instrument och förfaranden

- Henri Labayle, professor vid universitetet i Bayonne (Frankrike)
- Christine van den Wyngaert, professor vid universitetet i Antwerpen (Belgien)
- Gilles de Kerchove, direktör vid generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd (DG H – rättsliga och inrikes frågor)

Asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna

a) Kontroll av de yttre gränserna

- Överste Marek Adamczyk, chef för den polska gränsvaktsenheten
- Eckehart Wache, chef för federala gränspolisbyrån (Bundesgrenzschutzamt) i Frankfurt/Oder, Tyskland

b) Asyl och invandring

- Jean-Louis de Brouwer, enhetschef vid Europeiska kommissionens generaldirektorat för rättsliga och inrikes frågor

Civilrättsligt samarbete

- Alegria Borrás, professor vid universitetet i Barcelona (Spanien)