



*Retsudvalget
Formanden*

4.12.2009

Juan Fernando López Aguilar
Formand for
Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for

1. forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (KOM(2009)0187 – C7-0011/2009 – 2009/0055(CNS))
2. forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (KOM(2009)0395 – 2009/0111(CNS))
3. forslag til Rådets forordning om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse fysiske og juridiske personer, enheder og organer på grund af situationen i Somalia (KOM(2009)0393 – C7-0129/2009 – 2009/0114(CNS))

Med skrivelse af 16. november 2009 anmodede De Retsudvalget om en udtalelse om relevansen af retsgrundlaget for Kommissionens ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 37, stk. 2.

I Deres skrivelse rejste De et spørgsmål om retsgrundlaget for de tre forslag nævnt ovenfor. De anførte, at Deres udvalg havde fået oplyst af Kommissionen og det svenske formandskab, at disse forslag efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse ville have hjemmel i artikel 215 i under afsnit IV ”Restriktive foranstaltninger” i femte del ”Unionens optræden udadtil” i traktaten

om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De tilføjede, at i henhold til den nye hjemmel vil en høring af Parlamentet ikke være obligatorisk.

De spurgte endvidere udvalget, om det kunne besvare følgende spørgsmål i henhold til dets kompetence til at besvare spørgsmål om retsgrundlag:

"1. Henset til formålet og indholdet af de tre forslag, hvad er da det korrekte retsgrundlag efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse?

2. Kunne en dobbelthjemmel (artikel 75 og artikel 215 I TEUF) tages i betragtning for mindst ét af forslagene?

3. Kan De præcisere begrebet "fakultativ høring" af Europa-Parlamentet (efter Det Europæiske Råds "højtidelige erklæring om Den Europæiske Union" udfærdiget i Stuttgart den 19. juni 1983, hvor en sådan fakultativ høring af Europa-Parlamentet blev fastsat i internationale anliggender, selv i de tilfælde, hvor det ikke er fastsat i traktaterne)?

Generelle betragtninger

Alle EU-retsakter skal have hjemmel i Lissabontraktaten. Hjemmelsgrundlaget definerer Unionens kompetence *ratione materiae* og præciserer, hvordan denne kompetence skal udøves, dvs. hvilke retsinstrumenter der kan anvendes, samt hvilken beslutningsprocedure der finder anvendelse.

Valget af den korrekte hjemmel er vigtig, fordi valget af retsgrundlag på den ene side i henhold til Domstolens retspraksis er af forfatningsretlig betydning, eftersom EU er styret af princippet om kompetencetildeling, hvilket betyder, at Unionen kun kan handle, hvis den i henhold til traktaten har fået tillagt kompetence¹. På den anden side er det vigtigt for Europa-Parlamentet, da det bestemmer sin rolle i lovgivningsprocessen.

Ifølge retspraksis er valget af hjemmel ikke subjektivt. I retspraksis er der opstillet en konsistent række kriterier, som der finde anvendelse, når der skal vælges den korrekte hjemmel for en given retsakt. Valget af hjemmel for en retsakt skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter f.eks. den pågældende retsakts formål, genstand og indhold². *I den forbindelse er det uden betydning, om en institution ønsker at deltage mere indgående i vedtagelsen af en given retsakt, hvilket arbejde der i øvrigt er udført inden for det område, den pågældende retsakt henhører under, eller hvilken sammenhæng, udstedelsen af retsakten indgår i³.*

Den foreslåede hjemmel for Lissabontraktatens ikrafttrædelse

Oprindeligt blev EF-traktatens artikel 60, 301 og 308 foreslået som retsgrundlag for de tre foranstaltninger. Dette er nu kun af historisk interesse, eftersom Lissabontraktaten trådte i kraft den 1. december.

Artikel 60

¹ Udtalelse 2/00 af 6. december 2001 om Cartagena-protokollen, Sml. I, s. 9713.

² Se f.eks. sag 269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2000-I, s. 2257, præmis 43.

³ Sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2000-I, s. 2257, præmis 44.

1. Hvis en handling fra Fællesskabets side i de i artikel 301 omhandlede tilfælde skønnes nødvendig, kan Rådet efter fremgangsmåden i artikel 301 træffe de nødvendige hasteforanstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for de berørte tredjelande.

(...)

Artikel 301

Såfremt en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de nødvendige hasteforanstaltninger.

Artikel 308

Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.

Retsgrundlaget efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse

Kommissionen og det svenske formandskab foreslår at vedtage de tre pågældende foranstaltninger med hjemmel i artikel 215 i TEUF, der har følgende ordlyd:

Femte del - Unionens optræden udadtil

Afsnit IV — Restriktive foranstaltninger

Artikel 215

1. Såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen. Det underretter Europa-Parlamentet herom.

2. Såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, giver mulighed herfor, kan Rådet efter proceduren i stk. 1 vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

3. De retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier¹.

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender ønsker oplyst, om denne hjemmel kan anvendes sammen med artikel 75 i TEUF:

Tredje del - Interne politikker og foranstaltninger

Afsnit V — Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Kapitel 1 Almindelige bestemmelser

Artikel 75 (tidl. artikel 60 TEF)

Hvis det er nødvendigt for at nå målene i artikel 67 for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og dermed beslægtede aktiviteter, fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure en ramme for administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler, finansielle aktiver eller økonomiske gevinster, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

Rådet vedtager på forslag af Kommissionen foranstaltninger for at gennemføre den i stk. 1 nævnte ramme.

De retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier².

Den foreslåede foranstaltnings formål og indhold

1. Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (KOM(2009) 187)

Den 27. maj 2002 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 881/2002, der gennemfører elementer fra FN's Sikkerhedsråds resolutioner 1267(1999) og 1390(2002) og navnlig indefryser midler og økonomiske ressourcer, der tilhører personer og enheder på en liste, der er opstillet af FN til dette formål.

De vigtigste ændringer angår følgende spørgsmål:

- **definitionen af "terroristgruppe"** i artikel 2, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme er udvidet. Med henblik herpå omfatter forslaget bilag I fysiske og juridiske personer, enheder, organer og grupper, der er udpeget af FN's Sikkerhedsråd eller af sanktionskomitéen som havende tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban;
- **bedre oplysning:** Kommissionen bør kunne træffe en afgørelse, inden den meddeler personen, enheden, organet eller gruppen begrundelserne for opførelsen på listen.

¹ Understregelserne er tilføjet.

² Understregelserne er tilføjet.

Begrundelserne for opførelsen på listen bør imidlertid meddeles personen, enheden, organet eller gruppen hurtigst muligt, efter at afgørelsen er blevet offentliggjort, således at vedkommende reelt får lejlighed til at gøre sit synspunkt gældende. Kommissionen bør bestræbe sig på direkte at underrette personen, enheden, organet eller gruppen om begrundelserne for opførelsen på listen, men dette er ikke altid muligt, hvis kontaktoplysningerne er ufuldstændige eller helt mangler. I sådanne tilfælde bør der offentliggøres en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* for at oplyse de berørte parter om de gældende procedurer;

- **forbud mod alle former for bistand til militær virksomhed:** I en ny artikel bestemmes, at der er forbudt direkte eller indirekte at yde teknisk rådgivning, teknisk bistand eller oplæring i militær virksomhed, herunder især uddannelse og bistand vedrørende fremstilling, vedligeholdelse og brug af våben og enhver form for materiel i tilknytning hertil til fysiske eller juridiske personer, enheder, organer eller grupper, der er opført i bilag I;
- **ændring til listen fra FN's Sikkerhedsråd:** Såfremt FN beslutter at fjerne en fysisk eller juridisk person, en enhed, et organ eller en gruppe fra listen eller at ændre identifikationsoplysningerne om en person, en enhed, et organ eller en gruppe, der står opført på listen, ændrer Kommissionen bilag I i overensstemmelse hermed;
- **behandling af klassificerede informationer:** Hvis FN eller en medlemsstat indgiver klassificerede oplysninger, behandler Kommissionen sådanne oplysninger i henhold til Kommissionens afgørelse 2001/844/EF, EKSF, Euratom af 29. november 2001 og, når dette er relevant, aftalen mellem Den Europæiske Union og den pågældende medlemsstat om klassificerede oplysningers sikkerhed. Dokumenter, der er klassificeret på et niveau svarende til "EU Top Secret", "EU Secret" eller "EU-Confidential" videregives ikke uden ophavsmandens samtykke;
- **behandling af data om strafbare handlinger** Kommissionen kan kun behandle relevante oplysninger om strafbare handlinger, der er begået af fysiske personer på listen, og om domfældelser i straffesager eller sikkerhedsforanstaltninger, der vedrører disse personer, i det omfang en sådan behandling er nødvendig for at udarbejde en begrundelse og gennemgå den berørte fysiske persons bemærkninger til denne, og under forudsætning af fornødne, specifikke garantier. Sådanne oplysninger må hverken offentliggøres eller udveksles.

2. Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 314/2004 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (KOM(2009) 395)

Den 18. februar 2002 besluttede Rådet at indføre restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe som reaktion på alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, herunder krænkelser af ytringsfriheden, foreningsfriheden og retten til at deltage i fredelige forsamlinger i Zimbabwe (fælles holdning 2002/145/FUSP). Rådet vedtog efterfølgende i betragtning af sin fortsatte bekymring over menneskerettighedssituationen i Zimbabwe fælles holdning 2004/161/FUSP om forlængelse og ændring af de restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe.

I den fælles holdning 2004/161/FUSP bestemmes, at indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer gælder for "enkelte medlemmer af Zimbabwes regering og fysiske

eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem", som er opført på listen i bilaget til den fælles holdning. I den fælles holdning 2008/632/FUSP udvidede Rådet dette anvendelsesområde til at omfatte "fysiske eller juridiske personer, som er involveret i aktiviteter, der alvorligt undergraver demokratiet, respekt for menneskerettigheder og retsstatsforhold i Zimbabwe".

I Forordning (EF) nr. 314/2004 gennemføres de restriktive foranstaltninger, der er omhandlet i fælles holdning 2004/161/FUSP. Denne forordning indeholder bestemmelser om indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende fysiske og juridiske personer, enheder og organer, der ikke har tilknytning til Zimbabwes styre. Formålet med forordning (EF) nr. 314/2004 er at stoppe de alvorlige krænkelser af menneskerettighederne i Zimbabwe gennem restriktive foranstaltninger over for Zimbabwes regering og de personer, der i første række har ansvaret for og begår disse krænkelser.

En bestemmelse skaber endvidere klarhed om behandlingen af klassificerede oplysninger, som indgives til støtte for afgørelser, der træffes i forbindelse med bilaget til fælles holdning 2004/161/FUSP.

For at skabe størst mulig retssikkerhed i Fællesskabet bør navne og andre relevante oplysninger om fysiske eller juridiske personer, enheder og organer, hvis pengemidler og økonomiske ressourcer skal indefrysnes i henhold til forordning (EF) nr. 314/2004, gøres offentligt tilgængelige. Kommissionens behandling af relevante oplysninger om strafbare handlinger, der er begået af fysiske personer på listen, og om domfældelser i straffesager eller sikkerhedsforanstaltninger, der omhandler disse personer, bør tillades under forudsætning af fornødne, specifikke garantier.

3. Forslag til Rådets forordning om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse fysiske og juridiske personer, enheder og organer på grund af situationen i Somalia (KOM(2009) 393).

I forslaget fastsættes restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder på grund af situationen i Somalia.

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 20. november 2008 resolution 1844 (2008), der bekræftede den generelle og fuldstændige embargo mod alle leverancer af våben til Somalia og indførte yderligere restriktive foranstaltninger mod personer, som støtter handlinger, der truer freden, sikkerheden eller stabiliteten i Somalia, og mod personer, der har handlet i strid med våbenembargoen eller hindrer levering af humanitær bistand til Somalia.. De yderligere restriktive foranstaltninger vedrører indrejserestriktioner og finansielle restriktive foranstaltninger over for personer, der er udpeget af De Forenede Nationers kompetente sanktionskomité. Ud over den gældende generelle våbenembargo indfører resolutionen et specifikt forbud mod direkte og indirekte levering, salg eller overførsel af våben og militært udstyr og et specifikt forbud mod levering af tilhørende bistand og tjenesteydelser til personer og enheder, der er udpeget af komitéen.

Fælles holdning 2009/138/FUSP bekræfter de restriktive foranstaltninger, som har været gældende siden 2002, og indeholder bestemmelser om yderligere foranstaltninger mod personer og enheder, der er udpeget af De Forenede Nationers sanktionskomité. Nogle af de foranstaltninger, der er foreskrevet i fælles holdning 2009/138/FUSP, nemlig forbuddet mod at yde teknisk og finansiell bistand til personer og enheder, der er udpeget af FN's

sanktionskomité, og indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende de pågældende personer og enheder, falder imidlertid inden for anvendelsesområdet for EF-traktaten. Rådets forordning (EF) nr. 147/2003 indførte et generelt forbud mod at levere bistand, uddannelse eller finansiel bistand i forbindelse med militæraktiviteter til alle personer, enheder eller organer i Somalia.

I forslaget fastsættes, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i forordningen, indefrysnes. Ingen midler eller økonomiske ressourcer må direkte eller indirekte stilles til rådighed for dem.

Bilag I indeholder en liste over fysiske og juridiske personer, enheder og organer, der er udpeget af FN's Sikkerhedsråd eller af sanktionskomitéen i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1844 (2008).

Som en undtagelse herfra kan medlemsstaternes kompetente myndigheder, der er nævnt i bilag II, på betingelser, som de skønner hensigtsmæssige, tillade frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller stille visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed, såfremt den pågældende kompetente myndighed har fastslået, at pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer er nødvendige for at dække basale behov hos de personer, der er opført på listen i bilag I, og de familiemedlemmer, som de har forsørgerpligt over for, herunder betaling af fødevarer, husleje eller renter og afdrag på hypoteklån, medicin og lægebehandling, osv.

I forslaget bestemmes endvidere, at ingen af nedenstående tjenester hverken direkte eller indirekte må stilles til rådighed for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag I: teknisk bistand i forbindelse med militæraktiviteter eller levering, salg, overførsel, fremstilling, vedligeholdelse eller brug af varer og teknologi, der er opført på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr. I forslaget forbydes finansiering eller finansiel bistand i forbindelse med militæraktiviteter.

Dommen i Kadi-sagen

I sag C-402/05P, *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen*¹, bekræftede Domstolen, at artikel 60, 301 og 308 var det korrekte retsgrundlag for Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, men anerkendte behovet for at beskytte appellanternes grundlæggende rettigheder, idet appellanterne havde påstået, at deres ret til en retfærdig rettergang og en effektiv domstolsbeskyttelse var blevet tilsidesat.

Lissabontraktatens artikel 75 og 215

I Lissabontraktaten sondres der klart mellem sanktioner, der hidrører fra de uafhængige EU-styrede lister, som henhører under artikel 75 i TEUF og som er forbundet med interne foranstaltninger i EU, og sanktioner fra FN's sanktionskomité, der henhører under artikel 215 i TEUF, og som er forbundet med EU's optræden udadtil,

¹ Sml. 2008-I, s. 6351.

Hvad angår artikel 75 finder den almindelige lovgivningsprocedure anvendelse. Parlamentet og Rådet har kompetence til at fastsætte "en ramme for administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler, finansielle aktiver eller økonomiske gevinster, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder", men kun Rådet kan vedtage specifikke operationelle foranstaltninger.

Hvad angår artikel 215 vedtager Rådet med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen. Det er forpligtet til at underrette Parlamentet. Artikel 352 i TEUF, der erstatter artikel 308 i TEF, har ikke længere nogen betydning, eftersom det i stk. 4 heri bestemmes, at den ikke finder anvendelse inden for rammerne af FUSP.

Hvad angår de foreliggende forslag, er det opfattelsen, at forslagene til rådsforordninger om visse specifikke restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe og visse specifikke restriktive foranstaltninger mod fysiske og juridiske personer, enheder og organer på grund af situationen i Somalia udelukkende skal have hjemmel i artikel 215 i TEUF, eftersom de vedrører forbindelser med specifikke tredjelande og har til formål at reagere på situationer i tredjelande.

Hvad angår forslaget til Rådets forordning om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, kan der imidlertid i det mindste argumenteres for, at artikel 75 udgør det korrekte retsgrundlag, eftersom formålet er at forebygge og bekæmpe terrorisme og beslægtede aktiviteter af ikke-statslige enheder. Desuden er det i denne forbindelse svært at sondre mellem "eksterne" og "interne" trusler, eftersom personer, der er aktive inden for sådanne organisationer, kan være involveret i terrorisme inden for EU og kan endda være EU-borgere. Bekæmpelsen af terrorisme, der er dette forslags sigte og formål, omfatter ikke kun EU's foranstaltninger udadtil.

Desuden tilsidesætter terrorisme universelle værdier som menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder for personer bosiddende i EU¹. Vigtigheden af at bekæmpe terrorismen som en intern målsætning i EU er udtrykkeligt fastslået i Lissabon-traktatens artikel 75. Det viser sig, at medlemsstaterne har til hensigt at samarbejde om at indføre foranstaltninger, som f.eks. indefrysning af midler, finansielle aspekter og økonomiske gevinster, i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme. Terrorismen kan finde sted inden for EU's område, og dermed kan det argumenteres, artikel 75, som en *lex specialis* i forhold til artikel 215 for det saglige anvendelsesområde vedrørende bekæmpelse af terrorisme, bør udgøre retsgrundlaget for dette forslag til forordning.

Det er dog fuldstændig udelukket at kombinere de to retsgrundlag, artikel 215 og 75 i TEUF, eftersom de indebærer uforenelige lovgivningsprocedurer. Hvad angår artikel 215 vedtager Rådet med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, og Europa-Parlamentet skal blot underrettes. Hvad angår artikel 75 handler Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure.

¹ Jf. Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (2002/475/RIA)

Det bør endvidere bemærkes, at de to artikler indeholder en enslydende bestemmelse: *De retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier*. Det er opfattelsen, at ingen af de tre forslag i uændret form opfylder dette krav. Desuden er det i lyset af dommen i Kadi-sagen og behovet for sammenhæng og konsekvens, som bør præge alle EU-retsakter, når det gælder respekten for de grundlæggende rettigheder, opfattelsen, at bestemmelserne om retsgarantier, der henvises til i de to artikler, i det mindste bør koordineres, og der er et stærkt argument for oprettelsen af en mekanisme, der involverer både Rådet og Parlamentet med henblik på at sikre denne koordinering.

I betragtning af, at dette krav til de nødvendige bestemmelser om retsgarantier ikke er opfyldt, og at alle forslag er forslag fra Kommissionen og ikke fra Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen, er forslagene behæftet med mangler og kan ikke vedtages på grundlag af artikel 215.

Spørgsmålet om "fakultativ høring"

Europa-Parlamentets inddragelse i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er begrænset. Tidligere er Europa-Parlamentets uformelle inddragelse dog blevet sikret i flere henseender. "Den højtidelige erklæring om Den Europæiske Union" af EU's stats- og regeringschefer i Stuttgart den 19. juni 1983 indførte en fakultativ høring af Europa-Parlamentet¹. Punkt 2.3.7 i denne erklæring har følgende ordlyd:

Udover de konsultationer, der er fastsat i traktaterne med hensyn til visse internationale aftaler, skal Europa-Parlamentets synspunkter indhentes før:
– *Fællesskabets indgåelse af andre internationale aftaler af væsentlig betydning,*
– *en stats tiltrædelse af Det Europæiske Fællesskab.*
De gældende procedurer med henblik på fortrolig og uofficiel underretning af Europa-Parlamentet om forhandlingernes forløb udvides, under hensyn til eventuelle krav om uopsættelighed, til at omfatte samtlige internationale aftaler af væsentlig betydning, som Fællesskabet indgår.

Denne erklæring var ensidig og frivillig. Henset til at Lissabon-traktaten sikrer Europa-Parlamentets deltagelse i indgåelsen af internationale aftaler, og at det i artikel 215 i TEUF udtrykkeligt fastsættes, at Europa-Parlamentet kun skal underrettes, kan der kun drages den konklusion, at medlemsstaterne specifikt havde til hensigt at begrænse Europa-Parlamentets inddragelse, for så vidt angår de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 215 i TEUF. En fakultativ høring af Parlamentet er ikke mere end det, dvs. en frivillig beslutning fra Rådets side om at høre Parlamentet i de tilfælde, hvor det ikke er forpligtet hertil. Der er derfor ikke noget retsgrundlag for en fakultativ høring af Parlamentet i forbindelse med artikel 215 i TEUF.

I mangel af høring af Parlamentet og i betragtning af eksistensen af den enslydende bestemmelse i artikel 75 og 215 om, at de *retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier*, kan Parlamentet forsøge at overtale Rådet til at indgå en interinstitutionel aftale i henhold til artikel 295 i TEUF om samordning af sådanne garantier. En sådan aftale kan være retligt bindende som følge af Lissabon-traktaten. Hvorvidt en sådan aftale kan indgås er imidlertid et politisk og ikke et retligt

¹ Højtidelig erklæring om Europæisk Union (Stuttgart, 19. juni 1983), De Europæiske Fællesskabers Bulletin, juni 1983, nr. 6, s. 24-29.

http://www.ena.lu/solemn_declaration_european_union_stuttgart_19_june_1983-2-7725.pdf

spørgsmål.

Dette ville ikke blot sikre en vis grad af deltagelse af Europa-Parlamentet, men også fremme Den Europæiske Unions mål, som er nedfældet i Lissabon-traktaten, navnlig sikre den højeste standard for beskyttelse af menneskerettigheder og princippet om repræsentativt demokrati. Det skal endvidere bemærkes, at ifølge artikel 7 og 8 i TEUF, skal Den Europæiske Union sørge for sammenhæng mellem sine forskellige politikker og aktiviteter og fjerne uligheder under hensyn til alle sine mål.

Udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 3. november 2009.

På mødet vedtog Retsudvalget således enstemmigt med 13 stemmer for og ingen hverken/eller¹ at henstille følgende:

1. Det korrekte retsgrundlag for *forslaget til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 314/2004 om visse restriktive foranstaltninger over for Zimbabwe (KOM(2009) 395) og forslaget til Rådets forordning om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse fysiske og juridiske personer, enheder og organer på grund af situationen i Somalia (KOM(2009) 393) er artikel 215 i TEUF.*
2. For at vedtage en foranstaltning i henhold til artikel 215 i TEUF, skal en række betingelser imidlertid være opfyldt:
 - a) der skal foreligge en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, om helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande;
 - b) foranstaltninger skal være baseret på et forslag fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen;
 - c) foranstaltningen skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier.

Disse betingelser er ikke opfyldt, og de pågældende forslag er derfor behæftet med mangler.
3. Det korrekte retsgrundlag for *forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (KOM(2009) 187) er artikel 75 i TEUF.*
4. Anvendelse af en dobbelthjemmel bestående af artikel 75 og 215 i TEUF er udelukket, da de fastsætter to uforenelige lovgivningsprocedurer.
5. Der er ikke noget retsgrundlag for en fakultativ høring af Parlamentet i forbindelse med artikel 215 i TEUF.

¹ Følgende var til stede ved den endelige afstemning: Luigi Berlinguer (fungerende formand, ordfører), Raffaele Baldassarre (næstformand), Sebastian Valentin Bodu (næstformand), Evelyn Regner (næstformand), Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Bernhard Rapkay, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström, Dimitar Stoyanov, Kurt Lechner, Eva Lichtenberger.

Med venlig hilsen

Klaus-Heiner Lehne