

P6_TA(2008)0458

Årlig drøftelse om de fremskridt, der er gjort med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EU-traktatens artikel 2 og 39)

Europa-Parlamentets beslutning af 25. september 2008 om den årlige drøftelse om de fremskridt, der i 2007 er gjort med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EU-traktatens artikel 2 og 39)

Europa-Parlamentet,

- der henviser til EU-traktatens artikel 2, 6 og 39 samt til EF-traktatens artikel 13, artikel 17-22, artikel 61-69, artikel 255 og 286, der er de væsentligste retsgrundlag for Unionens og Fællesskabets udvikling som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed,
 - der henviser til forespørgsel til mundtlig besvarelse B6-0006/2008 og B6-0007/2008,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 108, stk. 5,
- A. der henviser til, at det hører under medlemsstaternes hovedkompetence at sikre frihed, sikkerhed og retfærdighed for deres borgere, men at EU siden Maastrichttraktatens - og i endnu højere grad siden Amsterdamtraktatens - ikrafttræden må bidrage til at opfylde disse mål under hensyntagen til unionsborgernes krav på beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og på gennemførelse af retsstatsprincipperne i EU og et loyalt og effektivt samarbejde mellem dens medlemsstater,
- B. der henviser til, at ratificeringen af Lissabontraktaten er en væsentlig og presserende forudsætning for at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, idet den indeholder grundlæggende forbedringer, hvad angår legitimiteten og effektiviteten af EU's arbejde,
- C. der henviser til, at det under de indlæg, der blev afgivet under såvel det forberedende møde, der blev afholdt med de nationale parlamenter den 26. november 2007, som under den seneste drøftelse på plenarmødet den 31. januar 2008, blev fremhævet, at det var vigtigt med en god forberedelse af overgangen til de nye retlige rammer, der vil blive indført ved ratifikationen af Lissabontraktaten, der blev undertegnet den 13. december 2007, som ændrer EU-traktaten og som opretter en traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF),
- D. der henviser til, at oprettelsen af et reelt område med frihed, sikkerhed og retfærdighed langt fra er afsluttet, og at der hele tiden opstår store vanskeligheder og forhindringer, hvilket også fremgår af Kommissionens meddelelse af 2. juli 2008 om rapport om gennemførelsen af Haagprogrammet i 2007 (KOM(2008)0373),
- E. der henviser til, at programmet som fastsat af Det Europæiske Råd i Haag i 2004, som det fremgår af denne rapport og trods vedtagelsen af visse større foranstaltninger, er ramt af store forsinkelser, og navnlig,
- at der fortsat hersker en betydelig mangel på gensidig tillid og især solidaritet

mellem medlemsstaterne, især hvad angår politikkerne i forbindelse med lovlig og ulovlig indvandring og det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager

- at disse vanskeligheder også gentager sig i gennemførelsesfasen for nogle af de vedtagne foranstaltninger, eftersom "Der var tale om en utilfredsstillende gennemførelse inden for følgende områder: visumpolitik, informationsudveksling mellem retshåndhævende myndigheder og retsmyndigheder, forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, krisestyring i EU, politi- og toldsamarbejde samt retligt samarbejde i kriminalsager",

F. der henviser til, at medlemsstaterne selv omtaler netop disse problemer i forbindelse med deres forberedende arbejde til det fremtidige program for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed for perioden 2010-2014, og erkender, at den gældende fællesskabsret på området indre anliggender, som har udviklet sig lidt efter lidt, nødvendigvis er ustruktureret og derfor svær at forklare unionsborgerne; der henviser til, at fællesskabsretten nogle gange er svær at forstå selv for specialister, og at nogle instrumenter overlapper hinanden, og at retsgrundlaget for nogle handlinger kan findes i forskellige retsakter; henviser endelig til, at det bliver stadig sværere og mere tidskrævende at sikre, at alle 27 medlemsstater gennemfører EF- direktiver korrekt,

G. der henviser til, at Parlamentet imidlertid ligesom Rådet er overbevist om, at EU ikke har andet valg end at insistere på iværksættelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som berører kernen af de nationale forfatningsmæssige ordninger, og at medlemsstaterne har en særlig interesse i at bevare en dialog med hinanden og med de europæiske institutioner,

H. der henviser til, at det i denne overgangsfase inden ratificeringen af Lissabontraktaten i hvert fald er nødvendigt inden udgangen af 2009 at vedtage visse generelle foranstaltninger, som under hensyntagen til Lissabontraktaten stadig kan vedtages i henhold til de eksisterende traktater i fuld overensstemmelse med artikel 18 i Wienerkonventionen om traktatretten, og som kan begrænse de negative konsekvenser af de ovennævnte vanskeligheder; der henviser til, at det især vil handle om foranstaltninger i forbindelse med:

- hensyntagen til institutionernes procedurer, strukturer og beslutninger samt til de principper og mål, som er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Strasbourg den 12. december 2007¹
- fremme af gennemsigtighed i beslutningsprocessen såvel på europæisk som på nationalt niveau inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i overensstemmelse med De Europæiske Fællesskabers Domstols dom om åbenhed i lovgivningsarbejdet (Turco-dommen²)
- de nationale parlamenters effektive inddragelse i oprettelsen og iværksættelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder i evalueringen af disse

¹ EUT C 303 af 14.12.2007, s. 1.

² Dom af 1. juli 2008 i de forenede sager C-39/05 P og C52/05 P Kongeriget Sverige og Maurizio Turco mod Rådet for Den Europæiske Union.

politikker i de andre medlemsstater og gennem EU-agenturer

- respekt for fællesskabsrettens forrang for EU-retten ved indgåelse af internationale aftaler (artikel 47 i EU-traktaten), navnlig når det handler om sanktioner, der berører tredjelandstatsborgere, eller når unionsborgere risikerer at blive forskelsbehandlet (visumfritagelse); systematisk tilknytning af Europa-Parlamentet til EU's indgåelse af internationale aftaler, der vedrører politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager
 - styrkelse af det loyale samarbejde og af solidariteten mellem medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU's politikker og foranstaltninger ved at styrke og demokratisere de gensidige evalueringsmekanismer, som allerede indgår i Schengensamarbejdet og i bekæmpelsen af terrorisme
 - indførelse af udvidet samarbejde i den første søjle i tilfælde hvor den nødvendige enstemmighed er umulig at opnå (se eksempelvis debatten vedrørende Kommissionens forslag af 17. juli 2006 til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (KOM(2006)0399))
 - forbedring af den umodenhed og tilfældighed, som præger initiativer fra de agenturer, som EU har oprettet, og samarbejdet mellem de nationale myndigheder
 - fastlæggelse af en egentlig kommunikationspolitik, der skal give unionsborgere mulighed for at få bedre oplysninger om initiativer, der tages på såvel EU- som på nationalt niveau, og give dem kendskab til de ansvarlige EU- og nationale myndigheder, som de (med forbehold af søgsmål) kan henvende sig til om aspekter, der kan medføre indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder,
- I. der henviser til, at det i denne overgangsperiode af hensyn til unions borgerne så meget desto mere er nødvendigt at tage hensyn til de forbedringer, som Lissabontraktaten vil medføre på følgende områder:
- beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder
 - EF-Domstolens kontrol navnlig med retsakter, der henhører under det politimæssige og retlige samarbejde
 - den demokratiske kontrol i form af udvidelsen af den fælles beslutningsprocedure med inddragelse af Parlamentet og i form af inddragelsen af de nationale parlamenter i EU's lovgivningsprocedure og ved evalueringen af dens indflydelse på navnlig politikkerne vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed,
- J. der henviser til, at unionsborgernes retsmidler i henhold til de eksisterende traktater, hvad angår foranstaltninger i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, stadig er mere begrænsede end på andre af EU's aktivitetsområder, at EF-Domstolens beføjelser er særligt begrænsede inden for det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager, og at visse medlemsstater fortsætter med at begrænse dialogen mellem EU-dommere og nationale dommere på dette område; der henviser til, at Rådet bør udsætte

vedtagelsen af enhver foranstaltning, der kan påvirke de grundlæggende rettigheder, til Lissabontraktaten er ratificeret,

1. opfordrer Det Europæiske Råd, Rådet og Kommissionen til:
 - a) straks at påbegynde processen med at definere prioriteterne i det næste flerårige program for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed for perioden 2010-2014 og bevare en ambitiøs og sammenhængende tilgang, der rækker ud over den ministerielle logik og tager hensyn til de mål og principper, som er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,
 - b) at tilslutte sig Europa-Parlamentet i dialogen med de nationale parlamenter om prioriteringerne for perioden 2010-2014 under hensyntagen til de problemer, som er opstået i forbindelse med gennemførelsen af Tammerfors- og Haag-programmerne, arbejdet i Rådet og Det Europæiske Råds første strategiske retningslinjer på området immigration, asyl og integration; bemærker, at denne første fase i dialogen bør afsluttes med Europa-Parlamentets årlige drøftelse om fremskridtene i 2008 inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed og efterfølgende give anledning til en meddelelse fra Kommissionen, idet det bliver det nyvalgte Europa-Parlaments og Det Europæiske Råds opgave at fastsætte det endelige program i behørig tid
 - c) at nå til enighed med Parlamentet om en liste over tekster eller forslag, som ville eller burde kunne vedtages helst før Lissabontraktatens ikrafttræden eller i hvert fald inden afslutningen af nærværende valgperiode
 - d) at gøre fremskridt i forhandlingerne vedrørende forslagene inden for det politimæssige og retlige samarbejde (som vil være undergivet den fælles beslutningsprocedure) ved allerede nu at søge at opnå en politisk aftale med Parlamentet og, når først aftalen er på plads, at sikre:
 - enten at deres formelle vedtagelse udsættes til efter Lissabontraktatens ikrafttræden,
 - eller at Rådet træffer de pågældende afgørelser eller rammeafgørelser i henhold til EU-traktaten som den er i dag, samtidig med at det indvilger i på ny at vedtage dem i henhold til EU-traktaten som ændret ved Lissabontraktaten, hvilket vil muliggøre en fuldstændig domstolskontrol fra Domstolens side; såfremt der allerede forinden er indgået en politisk aftale, vil Parlamentet indvilge i at forhandlingerne om indholdet ikke genåbnes, lige som det er tilfældet med proceduren til vedtagelsen af officielle kodifikationer¹;
2. foreslår, at der inden for de områder, der er eller vil blive omfattet af den fælles beslutningsprocedure /proceduren for samstemmende udtalelse gives prioritet til følgende:

¹ Aftale mellem institutionerne af 20. december 1994 om en hurtig arbejdsmetode ved officiel kodifikation af lovttekster, punkt 4, EFT C 102 af 4.4.1996, s. 2.

Vedrørende området grundlæggende rettigheder og rettigheder for borgerne

- fastlæggelse af mere gennemsigtige kriterier på EU-plan, navnlig når EU's foranstaltninger kan begrænse forfatningsmæssigt beskyttede garantier i medlemsstaterne (artikel 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention), og revision af de europæiske foranstaltninger, som Domstolen forkastede (f.eks. sagerne T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, T-47/03 Sison mod Rådet, T-253/04 KONGRA-GEL m.fl. mod Rådet, T-229/02 PKK mod Rådet, om sorte lister)
- systematisk hensyntagen til konsekvenserne af EU- lovgivning og de nationale gennemførelsesforanstaltninger for de grundlæggende rettigheder, navnlig inden for bekæmpelse af terrorisme, under hensyntagen til de svar, som medlemsstaterne for nylig har sendt Kommissionen på dette område
- indledning af en forberedende dialog om forhandlingsmandatet for EU's tiltrædelse af menneskerettighedskonventionen (EU-traktatens artikel 6, stk. 2)
- en revision af arbejdsprogrammet for Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder under hensyn til de prioriteringer, som institutionerne, og navnlig Parlamentet, har fastsat på området politimæssigt og retligt samarbejde, og til overholdelsen af EU's principper (artikel 7 i EU-traktaten - jf. den interinstitutionelle erklæring, der blev vedtaget i forbindelse med vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007 om oprettelsen af et europæisk agentur for grundlæggende rettigheder¹)
- fremlæggelse af et forslag til retsakt med henblik på at begrænse direkte og indirekte forskelsbehandling, der påvirker unionsborgernes frie bevægelighed, adgang til domstolene i et andet land end oprindelseslandet og konsulær og diplomatisk beskyttelse i tredjelande (artikel 20 i TEUF)
- fremlæggelse af et forslag vedrørende åbenhed og tavshedspligt med hensyn til de oplysninger og dokumenter, der behandles af EU-institutionerne
- fremlæggelse af et forslag vedrørende databeskyttelse (med henblik på en konsolidering af de nuværende bestemmelser, der varierer alt efter hvilken søjle i traktaten, de vedrører), for at imødegå bekymringerne for den hurtige underminering af databeskyttelsesstandarder i Den Europæiske Union, navnlig med hensyn til de utilstrækkelige standarder for beskyttelsen af transatlantiske dataoverførsler, og en indtrængende opfordring til Rådet om at ændre rammeafgårelsen om databeskyttelse under tredje søjle i overensstemmelse med Parlamentets henstillinger
- en styrkelse af de interne strukturer i de institutioner, som er ansvarlige for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i EU, navnlig inden for Rådet (omdannelse af Rådets ad hoc-arbejdsgruppe om grundlæggende rettigheder og rettigheder for borgerne til en stående arbejdsgruppe, således som det er blevet foreslået af det slovenske formandskab)
- en styrkelse gennem administrativt samarbejde (artikel 66 i EF-traktaten) af dialogen

¹ EUT L 53 af 22.2.2007, s. 1.

mellem medlemsstaterne, det gensidige kendskab til retssystemerne, indledningen af den dialogprocedure, som skal knytte de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet sammen, navnlig når der opstår vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-strategier og foranstaltninger, der vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

vedrørende det europæiske retsområde

- en revision af forslaget til retsakt om enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen (artikel 69 A i TEUF)
- fremlæggelse af et forslag om rettighederne for ofre for kriminalitet og terrorisme (artikel 69 A i TEUF)
- en styrkelse af den gensidige anerkendelse mellem medlemsstaterne, såvel af foranstaltninger truffet "in absentia" som af bevismidler (artikel 69 A i TEUF)
- en sammenkobling af strafferegistrene
- en revision af vedtægten for Europol, Eurojust og det europæiske retlige netværk under hensyntagen til det nye retsgrundlag

vedrørende grænsekontrol

- vedtagelse af passende foranstaltninger til sikring af den fuldstændige gennemførelse af andengenerations-SIS (SIS II) samt af de afgørelser, der er knyttet til Prümtraktaten¹
- en styrkelse af Frontex og en evaluering af konsekvenserne af Kommissionens nye forslag vedrørende grænsekontrol
- en styrkelse af Frontex' oplysninger om aftaler, som Agenturet har underskrevet med tredjelande, og om evalueringen af rapporter om fælles aktioner og sikring af, at grænsekontroller er i overensstemmelse med menneskerettighederne; ændring af Frontex' mandat, således at det kommer til at omfatte redningsaktioner til søs
- etableringen af et struktureret samarbejde mellem Frontex og De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) for at forenkle de omhandlede procedurer under hensyntagen til beskyttelsen af menneskerettighederne

vedrørende indvandring og asyl

- hurtig og ambitiøs handling fra Kommissionen og Rådet med henblik på fremme af EU's fremadrettede strategi vedrørende:
- lovlig indvandring: den kommende pakke om lovlig indvandring (forslag om en

¹ Traktaten af 27. maj 2005 mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene og Republikken Østrig om fremme af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig med henblik på bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.

kombineret blå kort-ansøgningsprocedure, om sæsonarbejdere, virksomhedsinterne personaleomflytninger og om lønnede praktikanter samt andre forslag)

- ulovlig indvandring: forslag bl.a. om sanktioner og en EU-genbosættelsesordning
 - asyl: gennemførelse af den anden fase, herunder en revision af Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne¹ og af Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse² samt oprettelsen af en europæisk asylstøttemyndighed
 - udvikling af en Fællesskabspolitik vedrørende indvandring og asyl, der er baseret på en åbning af adgangen til lovlig indvandring og fastlæggelse af fælles standarder for beskyttelsen af indvandreres og asylansøgers grundlæggende rettigheder i EU
 - indarbejdelse af samtlige bestemmelser under den internationale Konvention om beskyttelse af migrerende arbejdstagere og deres familiers rettigheder, som blev vedtaget af FN's generalforsamling den 18. december 1990, i fællesskabsbeslutninger og rammeafgørelser
3. glæder sig over forslaget om færdiggørelsen af antidiskriminationspakken og opfordrer indtrængende Rådet til at handle i Lissabontraktatens ånd og at indarbejde Parlamentets henstillinger;
 4. finder, at de nationale parlamenter og civilsamfundet fra nu af på struktureret vis bør inddrages ved udarbejdelsen af disse lovgivningsforanstaltninger samt ved evalueringen af disse politikker i medlemsstaterne; opfordrer på den baggrund Kommissionen og Rådet til sammen med Parlamentet at foretage en revurdering af de europæiske netværk, agenturerne og de instrumenter, der har til opgave at evaluere konsekvenserne af politikken på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og at fremme et tættere samspil med det europæiske civilsamfund;
 5. understreger, at Lissabontraktaten anerkender Parlamentets rolle i forbindelse med indgåelsen af internationale aftaler vedrørende politikken på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed; anmoder i denne forbindelse om
 - i rette tid at få forelagt alle aftaler med tredjelande, som ikke er undertegnet inden den 31. december 2008
 - regelmæssigt at blive informeret om de igangværende forhandlinger
 - at der omgående afholdes en drøftelse om den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, idet EU de facto er ved at skabe et politimæssigt og retligt samarbejde med tredjelande, navnlig USA, i form af indgåelse af bilaterale aftaler om en række emner, og derved unddrager sig de formelle

¹ EUT L 326 af 13.12.2005, s. 13.

² EUT L 304 af 30.9.2004, s. 2.

demokratiske beslutningsprocedurer og den parlamentariske kontrol;

o
o o

6. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen og til medlemsstaternes regeringer og parlamenter og opfordrer disse til at fremsende deres kommentarer og forslag senest den 15. november 2008 i behørig tid inden den årlige drøftelse af de fremskridt, der er gjort, med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i december 2008.