EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2004/0816(CNS)

1.12.2004

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets afgørelse om at få visse områder, der er omfattet af afsnit IV i tredje del i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underlagt proceduren i artikel 251 i denne traktat
(15130/2004 – C6–0208/2004 – 2004/0816(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Jean-Louis Bourlanges

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 8

BILAG 11

DA

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets afgørelse om at få visse områder, der er omfattet af afsnit IV i tredje del i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underlagt proceduren i artikel 251 i denne traktat
(15130/2004 – C6–0208/2004 – 2004/0816(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Rådets forslag (15130/2004)[1],

– der henviser til EF-traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6–0208/2004),

– der henviser til forretningsordenens artikel 51,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6–0000/2004),

1. godkender Rådets forslag som ændret;

2. opfordrer Rådet til at ændre teksten i overensstemmelse hermed;

3. kræver, at der indledes samrådsprocedure, jf. fælleserklæringen af 4. marts 1975, hvis Rådet ikke agter at følge den tekst, Parlamentet har godkendt;

4. anmoder Rådet om fornyet høring, hvis det agter at ændre forslaget i væsentlig grad;

Rådets forslag	Ændringsforslag
Ændringsforslag 1 Titel	
Udkast til Rådets afgørelse om ***at få visse områder, der er omfattet af afsnit IV i tredje del*** i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab***, underlagt proceduren i artikel 251 i denne traktat***	Udkast til Rådets afgørelse om ***gennemførelse af artikel 67, stk. 2, andet led,*** i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

Begrundelse

Ændringen er nødvendig, hvis Parlamentet udvider afgørelsen til også at omfatte Domstolens beføjelser.

Ændringsforslag 2
Betragtning 7

(7) ***Det Europæiske Råd var dog af den opfattelse, at Rådet, indtil traktaten om en forfatning for Europa træder i kraft, fortsat bør træffe afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet i forbindelse med vedtagelse af de foranstaltninger vedrørende lovlig indvandring af tredjelandes statsborgere til og mellem medlemsstaterne, der er omhandlet i traktatens*** artikel 63, nr. 3, litra a), og nr. 4.	(7) ***Medlemsstaterne har allerede den 29. oktober 2004 i forbindelse med undertegnelsen af traktaten om en forfatning for Europa aftalt, at foranstaltningerne i EF-traktatens*** artikel 63, nr. 3, litra a), og nr. 4***, om lovlig indvandring ikke skal berøre medlemsstaternes ret til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge et arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende***.

Begrundelse

Parlamentet finder, at fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal i forbindelse med lovlig indvandring er af afgørende betydning for forvaltningen af EU's indvandringspolitik. Lovgivningen på området kan dog ikke efter undertegnelsen af forfatningstraktaten ændre ved medlemsstaternes rettigheder med hensyn til "kvoter".

Ændringsforslag 3
Betragtning 10 a (ny)

	(10a) Det er uomgængeligt og uopsætteligt at ophæve de i EF-traktatens artikel 68 fastlagte begrænsninger af Domstolens beføjelser på de områder, der er omfattet af EF-traktatens afsnit IV; Det Europæiske Råd opfordrede derfor allerede den 5. november 2004 Kommissionen til efter høring af Domstolen at fremsætte et forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en særlig retsinstans, der skal træffe afgørelse i sager, der berører områder, som er nævnt i afsnit IV, jf. EF-traktatens

artikel 225 A.

Begrundelse

Rådet kan i henhold til traktatens artikel 67, stk. 2, ophæve de begrænsninger af Domstolens beføjelser, der følger af artikel 68. Det er derfor hensigtsmæssigt at ophæve denne artikel og samtidig fastlægge proceduren for oprettelse af en særlig retsinstans under Domstolen, hvilket kan ske i henhold til EF-traktatens artikel 225 A.

Ændringsforslag 4
Artikel 1, stk. 2 a (nyt)

2a. Fra den 1. [januar][1] 2005 træffer Rådet afgørelse efter proceduren i EF-traktatens artikel 251, når det vedtager foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 63, nr. 3, litra a), og nr. 4, i denne traktat. Som aftalt den 29. oktober 2004 i forbindelse med undertegnelsen af traktaten om en forfatning for Europa skal disse foranstaltninger ikke berøre medlemsstaternes ret til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge et arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende

Begrundelse

Se begrundelsen til ændringsforslaget til betragtning 7.

Ændringsforslag 5
Artikel 3 a (ny)

Artikel 3a

EF-traktatens artikel 68 ophæves.

Begrundelse

Ophævelsen af artikel 68 (som fastlægger en særlig ordning) udvider den domstolsbeskyttelse, der normalt følger af resten af traktaten, til også at omfatte politikkerne i afsnit IV.

BEGRUNDELSE

1. Det udkast til afgørelse, som Rådet har sendt til Parlamentet, er den første gennemførelse af EF-traktatens artikel 67, stk. 2, som gør det mulig at gå over til kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning med Parlamentet ved fastlæggelsen af de fleste af de politikker, der er omhandlet i EF-traktatens afsnit IV (indvandring, asyl, passage af grænserne osv.). Når afgørelsen er vedtaget, vil den både styrke den demokratiske legitimitet og effektiviteten i beslutningsprocessen på områder, som indtil for en halv snes år siden lå uden for rammerne af EF og EU. Den gennemfører også en bestemmelse i Amsterdam-traktaten, som blev bekræftet af medlemsstaterne i forbindelse med undertegnelsen af Nice-traktaten[1], og besvarer en henstilling, som Europa-Parlamentet rettede til Det Europæiske Råd så sent som den 14. oktober i år. Det må konstateres, at uden den beslutsomhed, der er udvist af det nederlandske formandskab, som hurtigt og effektivt har imødekommet Borgerrettighedsudvalgets anmodninger, kunne denne "passerelle"-bestemmelse være forblevet uudnyttet (ligesom i øvrigt bestemmelsen i EU-traktatens artikel 42).

   Situationen efter vedtagelsen af afgørelsen er sammenfattet i tabellen i bilaget, som også angiver de øvrige retsgrundlag i afsnit IV, hvor man allerede er gået over til fælles beslutningstagning som følge af Nice-traktatens ikrafttræden eller vedtagelsen af minimumsstandarder (f.eks. asylpolitikker), eller hvor det endnu ikke er muligt at gå over til fælles beslutningstagning, fordi der gælder særlige standarder eller protokoller (se henholdsvis artikel 62, nr. 2, litra b), og protokol nr. 35 om administrativt samarbejde på grundlag af EF-traktatens artikel 66).

2. Udkastet til afgørelse bør forbedres i mindst to henseender:

   a) For det første bør det bestemmes, at der også anvendes kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning i forbindelse med lovlig indvandring (se artikel 63, nr. 3, litra a), for så vidt angår opholdstilladelser og artikel 63, nr. 4, for så vidt angår de rettigheder og betingelser, hvorefter personer med lovligt ophold i en medlemsstat kan opholde sig i en anden medlemsstat). Den tekst, der er forelagt Parlamentet, indeholder ikke en sådan bestemmelse på grund af tilbageholdenhed hos medlemsstater som Tyskland og Østrig, der frygter, at der på EU-plan indføres en politik med "kvoter", som de er modstandere af, og som er blevet

---

[1] *5. **Erklæring om artikel 67 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab***
De høje kontraherende parter giver deres tilslutning til, at Rådet i den afgørelse, det skal træffe i henhold til artikel 67, stk. 2, andet led,
*– beslutter fra den 1. maj 2004 at træffe afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251, når det vedtager de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 62, nr. 3 **(ordførerens anmærkning: fri bevægelighed for tredjelandsstatsborgere i højst tre måneder), og artikel 63, nr. 3,** litra b) **(ordførerens anmærkning: ulovlig indvandring)***
*– beslutter at træffe afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251, når det vedtager de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 62, nr. 2, litra a), fra den dato, hvor der er opnået enighed om anvendelsesområdet for **foranstaltninger vedrørende personers passage af Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser**.*
Rådet bestræber sig i øvrigt på at lade fremgangsmåden i artikel 251 gælde for de andre områder, der er omfattet af afsnit IV, eller for nogle af dem fra 1. maj 2004 eller snarest muligt efter denne dato.

udelukket i forfatningstraktaten[1]. Denne frygt forekommer dog overdrevet, eftersom traktaten nu er underskrevet, og da en lovgivning, som udhuler den, mens den stadig er ved at blive ratificeret, ved at omgå de nationale forbehold, som den fastslår på området, ville være i strid med Wienerkonventionen om traktatretten. Man ville yderligere kunne berolige de to lande gennem en ændring af afgørelsens artikel 1, hvorved det i forfatningstraktaten fastlagte forbehold gentages ordret, samtidig med at man tilføjer retsgrundlagene for lovlig indvandring (artikel 63, nr. 3, litra a), og nr. 4).

b) For det andet bør begrænsningerne af Domstolens beføjelser i EF-traktatens afsnit IV (artikel 68) ophæves. Disse begrænsninger blev som bekendt indført i Amsterdam-traktaten af frygt for en overbebyrdelse af Domstolen, som ville gøre de allerede meget lange sagsbehandlingstider især for præjudicielle sager om fortolkning endnu længere. Denne frygt skulle imidlertid ikke længere bestå, efter at der ved Nice-traktaten blev indsat artikel 225 A i EF-traktaten[2], som gør det muligt at oprette særlige retsinstanser, når det måtte blive nødvendigt (der er i øvrigt netop oprettet en sådan særlig retsinstans, som skal behandle sager anlagt af tjenestemænd ved institutionerne).

Det drejer sig altså om

- dels at tage hensyn til nødvendigheden af at styrke EU-borgernes og tredjelandsstatsborgernes retsbeskyttelse ved at ophæve artikel 68, således at afsnit IV bliver underlagt de samme regler som de øvrige afsnit i EF-traktaten

- dels efter forslag fra Kommissionen og i samråd med Domstolen at indlede proceduren i artikel 225 A, således som Det Europæiske Råd allerede selv har det for øje i Haag-programmet[3].

---

[1] *Artikel III-267, stk. 5: "5. Denne artikel berører ikke medlemsstaternes ret til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge et arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende."*

[2] *Artikel 225 A: "Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Domstolen eller på begæring af Domstolen og efter høring af Europa-Parlamentet og Kommissionen oprette særlige retsinstanser, der i første instans skal træffe afgørelse i visse arter af sager inden for særlige områder.*
I afgørelsen om at oprette en særlig retsinstans fastsættes bestemmelserne om sammensætningen af denne samt omfanget af dens beføjelser. […] "

[3] *"3.1. Domstolen*
Det Europæiske Råd fremhæver Domstolens betydning i det relativt nye område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og glæder sig over, at forfatningstraktaten udvider Domstolens beføjelser betydeligt på dette område.
Af hensyn til EU-borgerne, og for at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan fungere gnidningsløst, bør præjudicielle spørgsmål behandles hurtigt, og det er derfor nødvendigt, at Domstolen kan træffe afgørelse hurtigst muligt som anført i forfatningstraktatens artikel III-369.
I denne sammenhæng og med henblik på forfatningstraktaten bør det overvejes at skabe en løsning, der tager sigte på hurtig og hensigtsmæssig behandling af anmodninger om præjudicielle afgørelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, om nødvendigt gennem en ændring af Domstolens statut. Kommissionen opfordres til - efter høring af Domstolen - at forelægge et forslag herom."

Bortset fra disse to spørgsmål må det anerkendes, at det nederlandske formandskab har formået at gå effektivt og diplomatisk til værks. Parlamentet kan kun påskønne et sådant engagement og håbe, at Rådet kan vedtage afgørelsen inden årets udgang, så den kan træde i kraft fra begyndelsen af 2005.

BILAG

EF-traktatens afsnit IV – Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer – artikel 61–69 – politikker, der (ifølge uofficielle kilder) kunne blive berørt af afgørelsen i henhold til EF-traktatens artikel 67, stk. 2.

Art.	Bestemmelse	Nuværende regel for vedtagelsen	Afgørelse efter EF-traktatens artikel 67, stk. 2	Bemærkninger
PASSAGE AF GRÆNSER - VISUM				
62, nr. 1	Ingen kontrol ved passage af de indre grænser	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	*	FÆLLES BESLUTNINGSTAGNING
62, nr. 2, litra a)	Standarder og procedurer for kontrol af personer, der passerer de ydre grænser	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	*	FÆLLES BESLUTNINGSTAGNING
62, nr. 2, litra b)	Visumregler for ophold i højst tre måneder: i) lister over tredjelande med og uden krav om visum iii) ensartet udformning af visum	... uanset artikel 67, stk. 1 og 2, træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen efter høring af Parlamentet		
62, nr. 2, litra b)	ii) procedurer og betingelser for medlemsstaternes udstedelse af visum iv) regler om ensartet visum	ii) og iv): der anvendes allerede fælles beslutningstagning siden 1. maj 2004		
62, nr. 3	Betingelser for fri bevægelighed for personer fra tredjelande i højst tre måneder	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	*	FÆLLES BESLUTNINGSTAGNING
ASYL OG FLYGTNINGE				
63, nr. 1, litra a) Asyl	Kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning	Fælles beslutningstagning, når der er vedtaget fælles regler og grundlæggende principper for disse spørgsmål.	Der anvendes allerede fælles beslutningstagning i forbindelse med kommende forslag efter vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne.	
63, nr. 1, litra b)	Minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere	Fælles beslutningstagning, når der er vedtaget fælles regler og	Der anvendes allerede fælles beslutningstagning i forbindelse med kommende forslag efter vedtagelsen af Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar	

		grundlæggende principper for disse spørgsmål.	2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Følgelig finder den fælles beslutningsprocedure anvendelse på dette område.	
63, nr. 1, litra c)	Minimumsstandarder for opnåelse af status som flygtning	Fælles beslutningstagning, når der er vedtaget fælles regler og grundlæggende principper for disse spørgsmål.	Der anvendes allerede fælles beslutningstagning i forbindelse med kommende forslag efter vedtagelsen af Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.	
63, nr. 1, litra d)	Procedure for tildeling eller fratagelse af flygtningestatus	Fælles beslutningstagning, når der er vedtaget fælles regler og grundlæggende principper for disse spørgsmål.	Der vil blive anvendt fælles beslutningstagning i forbindelse med kommende forslag efter vedtagelsen af Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, som der blev opnået enighed om i april 2004. Direktivet vil formelt blive vedtaget efter fornyet høring af Parlamentet (bl.a. om problemet omkring "sikre lande"), som er planlagt til slutningen af 2004, og direktivet skulle blive vedtaget inden afgørelsen i henhold til artikel 67. **I sidstnævnte afgørelse vil det i betragtningerne blive anført, at enhver fremtidig ændring af principperne i artikel 63, nr. 1, litra a)-d) og nr. 2, litra a), VIL SKULLE SKE I HENHOLD TIL DEN FÆLLES BESLUTNINGSPROCEDURE.**	
63, nr. 2, litra a) Midlertidig beskyttelse	Midlertidig beskyttelse af fordrevne og for personer, der i øvrigt har behov for international beskyttelse	Fælles beslutningstagning, når der er vedtaget fælles regler og grundlæggende principper for disse spørgsmål.	Der anvendes allerede fælles beslutningstagning i forbindelse med kommende forslag efter vedtagelsen af Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.	
63, nr. 2, litra b)	Ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	*	FÆLLES BESLUTNINGSTAGNING

63, nr. 3, litra a) ind-vandring	Betingelser for indrejse og ophold og procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisum og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	Modstand fra Tysklands og Østrigs side mod overgangen til fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal	
63, nr. 3, litra b)	Ulovlig indvandring og ulovligt ophold samt repatriering	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	*	FÆLLES BESLUTNINGSTAGNING
63, nr. 4	Rettigheder og betingelser, hvorefter personer, som har lovligt ophold i en medlemsstat, kan opholde sig i en anden medlemsstat	Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen	Modstand fra Tysklands og Østrigs side mod overgangen til fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal	
CIVILRETLIGT SAMARBEJDE				
65, litra a) civilretligt samarbejde med grænse-over-skridende virkninger	Forbedring og forenkling af udvekslingen mellem medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter – samarbejde om bevisoptagelse – anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af afgørelser i udenretslige sager	Der anvendes allerede fælles beslutningstagning (bortset fra det familieretlige område).		
65, litra b)	Fremme af foreneligheden mellem reglerne om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence			
65, litra c)	Fjernelse af hindringer for civile retssager, bl.a. ved fremme af foreneligheden mellem de civile retsplejeregler			
66	Samarbejde mellem de kompetente tjenester og mellem disse og Kommissionen	Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen	Ifølge de juridiske tjenester kan artikel 67 ikke fortrænge protokol nr. 35 knyttet som bilag til Nice-traktaten, som foreskriver kvalificeret flertal med virkning fra den 1. maj 2004 (men ikke fælles beslutningstagning).	