EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2004/0816(CNS)

1.12.2004

*

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om förslaget till rådets beslut om att låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen regleras av förfarandet i artikel 251 i det fördraget (15130/2004 – C6-0208/2004 – 2004/0816(CNS))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Jean-Louis Bourlanges

Teckenförklaring

*	Samrådsförfarandet *majoritet av de avgivna rösterna*
**I	Samarbetsförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
**II	Samarbetsförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***	Samtyckesförfarandet *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
***I	Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
***II	Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***III	Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil.*** *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION 5

MOTIVERING..... 8

BILAGA..... 11

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till rådets beslut om att låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen regleras av förfarandet i artikel 251 i det fördraget
(15130/2004 – C6-0208/2004 – 2004/0816(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av rådets förslag (15130/2004)[1],

– med beaktande av artikel 67.2 andra strecksatsen i EG-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C6–0208/2004),

– med beaktande av artikel 51 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-.../2004).

1. Europaparlamentet godkänner rådets förslag såsom ändrat av parlamentet.

2. Rådet uppmanas att ändra texten i överensstämmelse härmed.

3. Europaparlamentet begär att medlingsförfarandet enligt den gemensamma förklaringen av den 4 mars 1975 inleds om rådet har för avsikt att avvika från den text som parlamentet har godkänt.

4. Rådet uppmanas att på nytt höra Europaparlamentet om rådet har för avsikt att väsentligt ändra sitt förslag.

Rådets förslag	Parlamentets ändringar
	Ändringsförslag 1 Titel
Utkast till rådets beslut om att ***låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av*** Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ***regleras av förfarandet i artikel 251 i det fördraget***	Utkast till rådets beslut om att ***tillämpa artikel 67.2 andra strecksatsen i*** Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

[1] EUT C ... / Ännu ej offentliggjort i EUT.

Motivering

Titeln måste ändras om Europaparlamentet utvidgar beslutets räckvidd även till domstolens behörighetsområden.

Ändringsförslag 2
Skäl 7

(7) ***Europeiska rådet ansåg dock att i avvaktan på att*** fördraget om upprättande av en konstitution för Europa ***skall träda i kraft bör rådet fortsätta att besluta enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet om de åtgärder rörande laglig migration av*** tredjelandsmedborgare ***till och mellan medlemsstaterna som avses i artikel 63.3 a och 63.4 i fördraget***.	(7) ***Då*** fördraget om upprättande av en konstitution för Europa ***undertecknades den 29 oktober 2004 kom medlemsstaterna överens om att de åtgärder som avses i artikel 63.3 a och artikel 63.4 i EG-fördraget rörande laglig invandring inte skall inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många*** tredjelandsmedborgare***, med ursprung i ett tredjeland, som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare***.

Motivering

Europaparlamentet anser att medbeslutandeförfarande och beslut med kvalificerad majoritet i frågor som rör laglig invandring är grundläggande för EU:s politik i migrationsfrågor. Efter konstitutionsfördragets undertecknande får lagstiftningen på detta område dock inte inverka på medlemsstaternas rättigheter i fråga om kvoter.

Ändringsförslag 3
Skäl 10a (nytt)

	(10a) Det är nödvändigt och brådskande att avskaffa de begränsningar som genom artikel 68 EG-fördraget införs rörande domstolens behörigheter på områden som ingår i avdelning IV i EG-fördraget. Europeiska rådet uppmanade därför redan den 5 november 2004 kommissionen att höra domstolen och därefter lägga fram ett förslag till rådets beslut om att i enlighet med artikel 225a i EG-fördraget upprätta en särskild rättsinstans för förfaranden rörande frågor som omfattas av avdelning IV.

Motivering

Genom artikel 67.2 i EG-fördraget har rådet möjlighet att upphäva den begränsning av domstolens behörighet som föreskrivs i artikel 68. Det vore därför lämpligt att upphäva artikel 68 och samtidigt planera ett förfarande för att inrätta en särskild rättsinstans inom domstolen, vilket möjliggörs genom artikel 225a i EG-fördraget.

Ändringsförslag 4
Artikel 1, punkt 2a (ny)

2a. Från den 1 [januari] 2005 skall rådet besluta enligt det förfarande som fastställs i artikel 251 i EG-fördraget för att anta de åtgärder som avses i artikel 63.3 a och 63.4 i det fördraget. I enlighet med vad som överenskoms den 29 oktober 2004 då fördraget om upprättande av en konstitution för Europa undertecknades, skall dessa åtgärder inte inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare, med ursprung i ett tredjeland, som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare.

Motivering

Se motiveringen till det ändringsförslag som gäller skäl 7.

Ändringsförslag 5
Artikel 3a (ny)

Artikel 3a

Artikel 68 i EG-fördraget upphör att gälla.

Motivering

Genom upphävande av artikel 68 (i vilken en särskild ordning föreskrivs) utvidgas det rättsliga skydd som normalt föreskrivs i resten av fördraget till att även omfatta politik inom avdelning IV.

MOTIVERING

1. Det förslag till beslut som rådet nu överlämnar till Europaparlamentet utgör den första tillämpningen av artikel 67.2 i EG-fördraget, vilken gör det möjligt att gå över till kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarande med parlamentet för beslut som gäller större delen av den politik som ingår i avdelning IV i EG-fördraget (invandring, asyl, gränspassage m.m.). När beslutet antagits kommer det att öka den demokratiska legitimiteten och effektiviteten i beslutsfattandet på områden som tills för ungefär tio år sedan låg utanför gemenskapens respektive EU:s ramar. Genom beslutet genomförs även en bestämmelse i Amsterdamfördraget, vilken bekräftades då Nicefördraget undertecknades[1], och dessutom utgör beslutet ett svar på en rekommendation som Europaparlamentet riktade till Europeiska rådet den 14 oktober i år. Det måste konstateras att denna övergångsmöjlighet kanske förblivit outnyttjad (liksom den som erbjuds i artikel 42 i EU-fördraget) om inte rådets nederländska ordförandeskap varit så beslutsamt och snabbt och effektivt bifallit önskemålen från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter.

   Den situation som kommer att föreligga när beslutet antagits sammanfattas i tabellen i bilagan. Tabellen visar även övriga rättsliga grunder i avdelning IV för vilka en övergång till medbeslutandeförfarande redan ägt rum, antingen till följd av att Nicefördraget trätt i kraft eller på grund av att miniminormer antagits (t.ex. för asylpolitik). Tabellen innehåller även rättsliga grunder för vilka någon övergång till medbeslutandeförfarandet inte är möjlig, eftersom det finns särskilda bestämmelser eller protokoll (se artikel 62.2 b och Nicefördragets protokoll nr 35 om samarbete mellan förvaltningarna grundat på artikel 66 i EG-fördraget).

2. Förslaget till beslut borde ändå förbättras i åtminstone två avseenden:

   a) Först och främst skulle beslutet förbättras om man föreskrev att kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarande även skulle tillämpas på laglig invandring (se artikel 63.3 a om långtidsvistelser och artikel 63.4 om rättigheter och villkor enligt vilka medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i en medlemsstat får bosätta sig i andra medlemsstater). I den text som nu lämnats till parlamentet finns detta inte med på grund av motståndet från länder som Tyskland och Österrike, vilka fruktar att man

[1] ***5. Förklaring om artikel 67 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen:***
De höga fördragsslutande parterna är eniga om att rådet vid det beslut som det skall fatta enligt artikel 67.2 andra strecksatsen
- skall besluta, från och med den 1 maj 2004, i enlighet med förfarandet i artikel 251 för att vidta de åtgärder som avses i artikel 62.3 ***(förf. anm.: frihet för medborgare i tredje land att resa inom medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader)*** *och artikel 63.3 b,* ***(förf. anm.: olaglig invandring)***
- skall besluta i enlighet med förfarandet i artikel 251 för att vidta de åtgärder som avses i artikel 62.2 a från och med den dag då det finns en överenskommelse om tillämpningsområdet för de ***åtgärder som rör personers passage av medlemsstaternas yttre gränser****. Rådet skall vidare bemöda sig om att göra förfarandet i artikel 251 tillämpligt på övriga områden som ingår i avdelning IV, eller på vissa av dessa områden, från och med den 1 maj 2004 eller så snart som möjligt efter denna tidpunkt.*

på EU-nivå skall införa en kvoteringspolitik som de inte vill ha och som inte fått någon plats i konstitutionsfördraget[1].

Farhågorna tycks dock överdrivna eftersom konstitutionsfördraget nu undertecknats. En lagstiftning som under själva ratifikationsprocessen skulle motverka detta fördrags syfte och kringgå de nationella förbehåll som föreskrivs i ämnet, skulle strida mot Wienkonventionen om traktaträtten. Ett sätt att lugna de båda tvehågsna länderna skulle kunna vara att ändra beslutets artikel 1 så att dess text ger de rättsliga grunderna för laglig invandring (artikel 63.3 a och artikel 63.4) och samtidigt ordagrant återger det förbehåll som är inskrivet i konstitutionsfördraget.

b) För det andra kan beslutet förbättras om man tar bort begränsningarna av domstolens behörighet i avdelning IV i EG-fördraget (artikel 68). Alla känner till att dessa begränsningar infördes i Amsterdam eftersom man var rädd att domstolen skulle överbelastas, så att de redan ganska långa väntetiderna skulle bli ännu besvärligare, särskilt i fråga om förhandsavgöranden. Men dessa farhågor borde inte finnas kvar sedan man genom Nicefördraget infört artikel 225a i EG-fördraget[2], enligt vilken rådet, om det är nödvändigt, får upprätta särskilda rättsinstanser (en sådan har för övrigt just inrättats för att ta hand om ärenden anförda av EU-tjänstemän).

Vad som bör göras är alltså dels att ta hänsyn till behoven av förstärkt rättsligt skydd för unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare genom att upphäva artikel 68, så att avdelning IV underställs samma ordning som de andra delarna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, dels att på förslag av kommissionen och i samråd med EG-domstolen vidta de åtgärder som föreskrivs i artikel 225a, vilket Europeiska rådet också avsåg i Haagplanen[3].

---

[1] *Artikel III-267.5: ”Denna artikel skall inte inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare, med ursprung i ett tredjeland, som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare.”*

[2] *Artikel 225a(38): ”Rådet får genom enhälligt beslut, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och domstolen, eller på begäran av domstolen och efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen, upprätta särskilda rättsinstanser med uppgift att i första instans pröva och avgöra vissa grupper av ärenden på särskilda områden.*

I beslutet om upprättandet av en särskild rättsinstans skall bestämmelser om rättsinstansens sammansättning fastställas och omfattningen av dess behörighet preciseras.”

[3] *(Texten finns endast på engelska) “3.1 European Court of Justice*
The European Council underlines the importance of the European Court of Justice in the relatively new area of freedom, security and justice and is satisfied that the Constitutional Treaty greatly increases the powers of the European Court of Justice in that area. To ensure, both for European citizens and for the functioning of the area of freedom, security and justice, that questions on points of law brought before the Court are answered quickly, it is necessary to enable the Court to respond quickly as required by Article III-369 of the Constitutional Treaty. In this context and with the Constitutional Treaty in prospect, thought should be given to creating a solution for the speedy and appropriate handling of requests for preliminary rulings concerning the area of freedom, security and justice, where appropriate, by amending the Statutes of the Court. The Commission is invited to bring forward - after consultation of the Court of Justice - a proposal to that effect.”

Utöver dessa båda frågor måste man erkänna att det nederländska ordförandeskapet lyckats göra framsteg på ett effektivt och diplomatiskt sätt. Europaparlamentet kan inte annat än uppskatta detta och hoppas på att rådet skall godkänna texten före årsskiftet, så att beslutet kan träda i kraft alldeles i början av 2005.

BILAGA

EG-fördraget avdelning IV – Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer – artiklarna 61 – 69: politik som (enligt informella källor) kan komma att beröras av det beslut som avses i artikel 67.2 i EG-fördraget

Art.	Bestämmelse	Nuvarande metod för antagande	Beslut åsyftat i artikel 67.2 i EG-för-draget	Kommentar
GRÄNSPASSAGER - VISERINGAR				
62.1	Ingen kontroll av personer när de passerar inre gränser.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	*	Medbeslutandeförfarande.
62.2 a	Normer och förfaranden för personkontroller vid yttre gränser.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	*	Medbeslutandeförfarande.
62.2 b	Regler om visering för vistelser som inte varar längre än tre månader: i) tredjeländer med och utan viseringskrav iii) enhetlig utformning av viseringar	... genom undantag från artikel 67.1 och 2 beslutar rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet.		
62.2 b	ii) förfaranden och villkor för medlemsstaternas utfärdande av viseringar iv) regler för enhetligt utformade viseringar.	ii) och iv): medbeslutandeförfarande tillämpas sedan den 1 maj 2004.		
62.3	Villkor för att medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	*	Medbeslutandeförfarande.
ASYL OCH FLYKTINGAR				
63.1 a Asyl	Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.	Medbeslutande-förfarande kommer att tillämpas när de grundläggande principer och gemensamma regler som skall styra dessa frågor antagits.	Medbeslutandeförfarandet tillämpas på kommande förslag i och med antagandet av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.	
63.1 b	Miniminormer för mottagande av asylsökande.	Medbeslutande-förfarande kommer att tillämpas när de grundläggande principer och gemensamma regler som skall styra dessa frågor antagits.	Medbeslutandeförfarandet tillämpas på kommande förslag i och med antagandet av rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Medbeslutandeförfarandet skall därmed tillämpas på detta område.	
63.1 c	Miniminormer för åberopande av flyktingstatus.	Medbeslutande-förfarande kommer att tillämpas när de grundläggande principer och	Medbeslutandeförfarandet tillämpas på kommande förslag i och med antagandet av rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar	

		gemensamma regler som skall styra dessa frågor antagits.	eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.	
63.1 d	Förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.	Medbeslutande-förfarandet kommer att tillämpas när de grundläggande principer och gemensamma regler som skall styra dessa frågor antagits.	<u>Medbeslutandeförfarandet kommer att tillämpas</u> på kommande förslag i och med att man i april 2004 kom överens om att anta rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Det formella antagandet kommer att ske sedan Europaparlamentet hörts på nytt (särskilt i frågan om vad som skall anses vara ”säkra länder”) i slutet av 2004, och direktivet kommer att antas före det beslut som avses i artikel 67 i EG-fördraget. **I skälen i detta sistnämnda beslut kommer det att anges att varje framtida ändring av de principer som avses i artikel 63.1 a, b, c, d och 63.2 a skall ske genom MEDBESLUTANDEFÖRFARANDE.**	
63.2 a Till-fälligt skydd	Tillfälligt skydd åt fördrivna personer och personer som behöver internationellt skydd.	Medbeslutande-förfarandet kommer att tillämpas när de grundläggande principer och gemensamma regler som skall styra dessa frågor antagits.	Medbeslutandeförfarandet tillämpas på kommande förslag i och med antagandet av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.	
63.2 b	Balans mellan medlemsstaternas insatser.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	*	Medbeslutandeförfarande.
63.3 a In-vand-ring	Villkor för inresa och bosättning, förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	Tyskland och Österrike motsätter sig en övergång till beslut genom medbeslutandeförfarande och med kvalificerad majoritet.	
63.3 b	Olaglig invandring, olaglig bosättning och återsändande.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	*	Medbeslutandeförfarande.
63.4	Rättigheter och villkor för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat att bosätta sig i andra medlemsstater.	Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen.	Tyskland och Österrike motsätter sig en övergång till beslut genom medbeslutandeförfarande och med kvalificerad majoritet.	

CIVILRÄTTSLIGT SAMARBETE			
65 a Civilrättsligt samarbete med gränsöverskridande följder	Förbättra och förenkla medlemsstaternas inbördes delgivning av rättegångshandlingar och utomrättsliga handlingar – samarbete som rör bevisupptagning – erkännande och verkställighet av domstolsavgöranden och utomrättsliga avgöranden i mål och ärenden av civil och kommersiell natur.	Medbeslutandeförfarandet tillämpas redan (utom för familjerätten).	
65 b	Främja förenligheten mellan bestämmelser om lagkonflikter och om domstolars behörighet.		
65 c	Undanröja hinder för civilrättsliga förfaranden, t.ex. genom att främja förenligheten mellan civilprocessrättsliga regler.		
66	Samarbete mellan relevanta enheter och mellan dessa enheter och kommissionen.	Rådet beslutar med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.	Enligt rättstjänsterna kan artikel 67 inte inverka på Nicefördragets protokoll 35, enligt vilket kvalificerad majoritet skall tillämpas från och med den 1 maj 2004 (men inte något medbeslutandeförfarande).