

FREMSENDELSESNOTE

fra: præsidiets

til: konventet

Vedr.: **Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed**

– udkast til artikel 31 i første del

– udkast til artikler i anden del

I bilaget følger til medlemmerne af konventet et udkast til artikel 31 i forfatningens første del samt et udkast til artikler i forfatningens anden del; udkastene, som præsidiets har foreslået, vedrører "området med frihed, sikkerhed og retfærdighed", og er ledsaget af forklarende noter.

Forfatningens første del**Artikel 31: Gennemførelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed**

- 1) Unionen sikrer et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed
 - ved at vedtage love og rammelove, der navnlig tager sigte på indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger på de områder, der er angivet i forfatningens anden del;
 - ved at fremme den gensidige tillid mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder især på grundlag af gensidig anerkendelse af retslige og udenretslige afgørelser;
 - gennem operationelt samarbejde mellem alle medlemsstaternes kompetente myndigheder med ansvar for den indre sikkerhed.
- 2) I forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan de nationale parlamenter deltage i evalueringsmekanismerne i artikel 4 i forfatningens anden del, og de er knyttet til den politiske kontrol med Europol's aktiviteter i overensstemmelse med artikel 22 i forfatningens anden del.
- 3) På området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager har medlemsstaterne initiativet efter de nærmere bestemmelser i artikel 8 i forfatningens anden del.

Bemærkninger

Denne artikel omhandler de særlige kendetegn ved EU's indsats inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I stk. 1 nævnes EU's indsatsområder, nemlig lovgivning og operationelt samarbejde (sidstnævnte område er specifikt for denne EU-politik).

I stk. 2 præciseres de nationale parlamenters rolle, især for så vidt angår evalueringen i Rådet af gennemførelsen af EU's politikker (jf. artikel 4 i anden del), samt deres tilknytning til den politiske kontrol med Europol (jf. artikel 22 i anden del).

I stk. 3 nævnes en anden særegenhed, nemlig medlemsstaternes initiativret, som vil findes side om side med Kommissionens initiativret på området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Forfatningens anden del

Afsnit ...: Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Artikel 1: [Definition af området]¹

Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder overholdes, og hvor der tages hensyn til de forskellige europæiske retstraditioner og retssystemer. Den sikrer, at der ikke foregår personkontrol ved de indre grænser, og den udformer en fælles politik inden for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandstatsborgere.

Unionen sikrer et højt sikkerhedsniveau gennem foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, koordinering og samarbejde mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og andre kompetente myndigheder samt gennem gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og indbyrdes tilnærmelse af strafferet.

Unionen letter adgangen til retlig prøvelse, navnlig gennem fri bevægelighed for retlige dokumenter og retsafgørelser i civile spørgsmål på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse.

¹ Da artiklerne i forfatningens anden del ikke vil få overskrifter, er overskrifterne i skarp parentes udelukkende indsat for at lette arbejdet for konventets medlemmer på dette stadium, men de vil ikke blive medtaget i den endelige udgave.

Bemærkninger

Denne artikel udgør den generelle definition af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i dets to aspekter: det lovgivningsmæssige og det operationelle. Teksten er baseret på gruppens endelige rapport. Den generelle henvisning til nærhedsprincippet og princippet om respekt for de forskellige retstraditioner og -systemer hører til i denne bestemmelse. Det samme gælder henvisningen til solidaritet med hensyn til den fælles politik inden for indvandring, asyl og kontrol ved de ydre grænser. På området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og inden for civilretligt samarbejde har arbejdsgruppen - i forlængelse af konklusionerne fra Tammerfors - besluttet, at princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser skal nedfældes eksplicit i forfatningen. Samtidig har den i lyset af konklusionerne fra Tammerfors fundet det hensigtsmæssigt at tilføje en henvisning til adgangen til retlig prøvelse.

Artikel X¹: [Det Europæiske Råds rolle]

Det Europæiske Råd udformer retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle indsats i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

¹ Når konventet har fået en mere overordnet artikel, der beskriver Det Europæiske Råds opgaver og funktionsmåde, vil det skulle bestemme, om ovennævnte bestemmelse hører hjemme i dette kapitel, eller om det vil være mere hensigtsmæssigt at placere den i den artikel i første del (artikel 15 i det foreløbige traktatudkast), der handler om Det Europæiske Råd. Det er grunden til, at præsidiet har valgt ikke at give denne tekst noget artikelnummer.

Bemærkninger

Denne artikel inddrager konklusionerne fra gruppen, ifølge hvilke Det Europæiske Råd - efter model fra Det Europæiske Råd i Tammerfors - kan fastlægge et flerårigt strategisk program, hvori der fastlægges generelle rammer for EU's indsats vedrørende lovgivningsmæssigt og operationelt samarbejde (jf. side 4 i rapporten):

"Desuden vil der ligesom på det Det Europæiske Råds møde i Tammerfors kunne udarbejdes et flerårigt strategisk program, der eventuelt fastlægges af Det Europæiske Råd (eller af Rådet på stats- og regeringschefspan) efter høring af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, og hvori der defineres generelle rammer for EU's indsats vedrørende lovgivning og operationelt samarbejde."

Det har vist sig, at Det Europæiske Råd har været i stand til at fastlægge de overordnede retningslinjer og skabe en syntese mellem det lovgivningsmæssige og det operationelle program. Den særlige rolle, som Det Europæiske Råd spiller inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, er karakteristisk for det emne, der behandles her, og er blevet anerkendt af arbejdsgruppen (jf. side 4 i rapporten). Efter gruppens mening betyder en fælles retlig ramme således ikke, at EU's procedurer nødvendigvis skal anvendes på samme måde som dem, der i øjeblikket hører under søjle 1. Den valgte formulering afspejler forholdene, således som de er blevet navnlig på grundlag af de afgørelser og retningslinjer, der blev fastlagt på De Europæiske Råd i Tammerfors og Sevilla.

Artikel 3: [De nationale parlamenteres rolle]

- 1) De nationale parlamenter kan deltage i evalueringsmekanismen i forfatningens artikel 4, og de er knyttet til den politiske kontrol med Europols aktiviteter i overensstemmelse med forfatningens artikel 22.

- 2) [Såfremt mindst en fjerdedel af de nationale parlamenter afgiver begrundede udtalelser om, at et forslag fra Kommissionen, der er fremsat inden for rammerne af dette afsnits kapitel 3 og 4, krænker nærhedsprincippet, skal denne uanset bestemmelserne i protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet genbehandle sit forslag. Efter denne genbehandling kan Kommissionen beslutte at opretholde forslaget, ændre det eller trække det tilbage. Kommissionen begrundet sin beslutning. Denne bestemmelse finder ligeledes anvendelse på initiativer fra en gruppe medlemsstater i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8 i dette afsnit.]¹

Bemærkninger

I gruppen var der bred konsensus om at anerkende den særlige rolle, som de nationale parlamenter har i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dette område berører de grundlæggende frihedsrettigheder og er helt centralt i forbindelse med nærhedsprincippet. I det nuværende system deltager de nationale parlamenter i vedtagelsen af de regler, der navnlig gælder gennem den nationale ratifikation af konventioner. Da dette retlige instrument ikke længere vil optræde i forfatningen, finder gruppen, at de nationale parlamenter fortsat bør spille en væsentlig rolle. De forskellige foranstaltninger, der er foreslået, giver mulighed for at tage hensyn til dette særlige kendetegn i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (jf. s. 22 i rapporten om de nationale parlaments rolle):

¹ I en senere udgave af forfatningsudkastet vil denne bestemmelse skulle flyttes til protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, (som konventet allerede fik forelagt et foreløbigt udkast til (CONV 579/03), da præsidiets udarbejdede nærværende dokument).

"Som allerede understreget er dette område af en særlig karakter. Arbejdet i og organisationen af det nationale politi samt indholdet af den nationale straffelov står helt centralt i den kompetence, der definerer rammerne for en stat. På den ene side er der behov for at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende på dette område: da det i særlig grad berører menneskerettigheder og står helt centralt i spørgsmålet om subsidiaritet, har de nationale parlamenter ansvaret (f.eks. ved ratifikation af konventioner). Der er klart behov for en reform af de juridiske instrumenter, de lovgivningsmæssige procedurer og det operative samarbejde, og dette vil føre til øget ansvar for Europa-Parlamentet, idet de nationale parlamenter dog fortsat skal spille en vigtig rolle. På den anden side kunne gruppen i videst muligt omfang søge at bygge videre på de resultater, der er opnået i konventet generelt i forbindelse med dette spørgsmål i stedet for at udforme særlige mekanismer udelukkende med henblik på den nuværende søjle 3. Der foreslås følgende valgmuligheder:

- inddragelse af de nationale parlamenter i Det Europæiske Råds (eller Rådets på stats- og regeringschefniveau) udformning af de strategiske retningslinjer og prioriteter for EU's politik på det strafferetlige område. En sådan inddragelse giver kun mening, hvis der i de nationale parlamenter i god tid inden et møde i Det Europæiske Råd finder en afgørende debat sted om de muligheder, der skal behandles af Det Europæiske Råd
- regelmæssige interparlamentariske møder om EU's politikker på dette område (navnlig i form af fællesmøder mellem de nationale parlamenter udvalgt med ansvar for retlige og indre anliggender som foreslået af WG IV)
- anvendelse af subsidiaritetsmekanismen for hurtig varslings (som udformet af WG I), navnlig i forbindelse med de specifikke aspekter af spørgsmålet om subsidiaritet i strafferetlige spørgsmål, dvs. hvis der hersker tvivl om, hvorvidt en lovovertrædelse rent faktisk har haft grænseoverskridende dimensioner og er af grov karakter ...;
- anerkendelse af den rolle, som den nationale lovgivning fortsat skal spille, ved udelukkende at anvende direktiver (eller disses efterfølgere) i forbindelse med indbyrdes tilnærmelse af grundlæggende strafferetlige bestemmelser
- inddragelse af de nationale parlamenter i mekanismen til gensidig evaluering (peer review) (jf. ovenfor)
- inddragelse af de nationale parlamenter i behandlingen af årsberetningen om Europols aktiviteter."

Det skal bemærkes, at flere af de forslag, gruppen har formuleret, ikke nødvendigvis har deres plads i forfatningstraktaten.

Ifølge den nuværende tekst vil den tærskel, der findes i protokollen om nærhedsprincippet (en tredjedel af parlamenterne), derimod skulle sænkes til en fjerdedel, når det gælder forslag inden for det strafferetlige samarbejde (kapitel 3) og politisamarbejdet (kapitel 4). Da medlemsstaterne også inden for disse kapitler 3 og 4 har initiativret, har det forekommet rimeligt at udvide den påtænkte ordning, således at den også omfatter de tilfælde, hvor lovgivningsinitiativet ikke kommer fra Kommissionen, men i overensstemmelse med dette afsnits artikel 8 fra medlemsstaterne.

Artikel 4: [Evalueringsmekanismer]

Rådet kan opstille nærmere bestemmelser om, hvordan medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen foretager en objektiv og upartisk evaluering af medlemsstaternes myndigheders gennemførelse af Unionens politikker i dette afsnit, jf. dog artikel [226-228] i denne traktat. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter holdes underrettet om indholdet og resultaterne af denne evaluering.

Bemærkninger

Artikeludkastet er baseret på en vigtig anbefaling fra arbejdsgruppen, der tager sigte på at løse problemet med en utilstrækkelig kontrol med gennemførelsen af Unionens politik på dette område (jf. endelig rapport, C I, side 21):

"For det første, bør de mekanismer med gensidig evaluering eller peer review, der med held er blevet anvendt i de seneste år ... fremmes og anvendes i højere grad ... Gruppen mener, at der med fordel kan indsættes en henvisning i den nye traktat til denne teknik med gensidig evaluering, som med Kommissionens medvirken bør gennemføres smidigt ved hjælp af procedurer, der sikrer objektivitet og uafhængighed. Desuden bør peer review-rapporterne forelægges for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. For det andet, med hensyn til medlemsstaternes retlige forpligtelser som følge af EU-retten er det arbejdsgruppens opfattelse, at Kommissionen fuldt ud bør spille sin rolle som traktatens vogter, og at den bør have kompetence til at anlægge traktatbrudssag (artikel 226 i TEF) ved EF-Domstolen, også på det område, der er omfattet af den nuværende søjle 3."

Artikel 5: [Operationelt samarbejde]

For at sikre, at det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed i Unionen fremmes og styrkes, kan der under Rådet oprettes en stående komité. Uanset artikel [207 i TEF] varetager komitéen samordningen af medlemsstaternes kompetente myndigheders indsats, herunder politi-, told- og civilbeskyttelsesmyndighederne. Repræsentanter for Europol, Eurojust og, når det er relevant, den europæiske offentlige anklagemyndighed kan knyttes til komitéens arbejde. Europa-Parlamentet holdes underrettet om arbejdet.

Bemærkninger

Denne artikel har til formål i forfatningen at indføre en af de to "gyldne regler", som gruppen har opstillet: reglen om adskillelse mellem "lovgivningsmæssige" og "operationelle" opgaver" i EU og en forstærket koordinering af det operationelle samarbejde på EU-plan. (side 4 i rapporten: "gyldne regel"):

"Der bør være en klarere sondring mellem lovgivning (lovgivningsinstrumenter; lovgivningsprocedurer; gennemførelse; den skal i vidt omfang tilpasses de generelle procedurer i fællesskabsretten)."

I den forbindelse ønskede gruppen en forstærket koordinering af det operationelle samarbejde (side 16 i rapporten):

"For at forbedre tilliden og effektiviteten kunne EU's nuværende arbejde med koordinering og operationelt samarbejde tilrettelægges bedre. Det ville være bedre med en tydeligere sondring mellem den situation, hvor Rådet optræder som lovgivende organ, og den situation, hvor Rådet udfører specifikke udøvende funktioner på dette område. Gruppen foreslår derfor, at der i rådsregi indføres en mere effektiv struktur til koordinering af det operationelle samarbejde på højt teknisk plan. Dette kunne gøres ved at slå forskellige eksisterende grupper sammen og ved i den nye traktat at omdefinere Artikel 36-Udvalgets nuværende opgaver, der fremover snarere burde fokusere på koordinering af det operationelle samarbejde end deltagelse i Rådets lovgivningsmæssige arbejde. Et spørgsmål, der bør undersøges yderligere, er, hvordan det bedst lader sig gøre at knytte EU's operative taskforce af politichefer til dette arbejde. Den rolle, som denne ændrede struktur [udvalg] i Rådet skulle spille, kunne være af teknisk art og bestå i at sørge for koordinering af og overblik

over hele spektret af operationelle aktiviteter vedrørende politikker og sikkerhedsmæssige anliggender (blandt andet politisamarbejde, undersøgelsesdelegationer, fremme af samarbejdet mellem Europol og Eurojust, peer review, civilbeskyttelse). Udvekslingen af personoplysninger skulle fortsat finde sted inden for de eksisterende systemer (Europol, Schengen, toldinformationssystemet, Eurojust osv.), som er undergivet passende regler om beskyttelse af oplysninger og overvågningssystemer. Det kunne dog overvejes at forenkle disse overvågningssystemer ved at slå de forskellige overvågningsorganer sammen."

Dette forslag fra gruppen fik bred opbakning på plenarmødet. Den foreslåede affattelse af artikel 5 bygger på den nuværende artikel 36 i TEU, idet indsatsområdet begrænses til kun at omfatte operationelt samarbejde. Afskaffelsen af søjlerne giver til gengæld for første gang mulighed for at lade samtlige kompetente myndigheder på området indre sikkerhed være omfattet og ikke lade det være begrænset til politistyrkerne, men bl.a. omfatte de kompetente myndigheder med hensyn til told og den civile sikkerhed.

Afskaffelsen af søjlerne vil her finde en anvendelse, der er ønsket af alle aktørerne, som understreger, at samarbejdet skal dække et større område end de rent politimæssige aspekter for at sikre den indre sikkerhed. Følgerne af attentaterne den 11. september 2001 har vist vigtigheden af at mobilisere alle tjenester og etablere et tværgående samarbejde.

Det skal endelig fremhæves, at det ikke er meningen, at den foreslåede komité skal have kendskab til personoplysninger. Dens rolle er begrænset til operationelt samarbejde af generel karakter, f.eks. i tilfælde af større katastrofer, attentater, begivenheder eller arrangementer på europæisk plan. Udveksling af personoplysninger, der navnlig er knyttet til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, vil fortsat høre under de nuværende mekanismer (især Europol) og vil være omfattet af relevant lovgivning på området. Deltagelse af repræsentanter for Unionens organer er sat i skarp parentes, indtil der er truffet afgørelse om dem.

Artikel 6: [Foranstaltninger til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed]

Dette traktatafsnit er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

Bemærkninger

Gentagelse af artikel 33 i TEU samt af artikel 64, stk. 1, i TEF.

Artikel 7: [Administrativt samarbejde]

Rådet vedtager med kvalificeret flertal forordninger til at sikre samarbejde mellem de kompetente tjenester i medlemsstaternes administrationer på de områder, der er omfattet af dette traktatafsnit, og mellem disse tjenester og Kommissionen. Det træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller, på de områder, der er omhandlet i kapitel 3 og 4 i dette afsnit enten på forslag af Kommissionen eller på initiativ af en fjerdedel af medlemsstaterne og efter høring af Europa-Parlamentet.

Bemærkninger

Gentagelse af artikel 66 TEF.

Artikel 8 [Initiativret]

De retsakter, der er nævnt i kapitel 3 og 4 i dette afsnit vedtages:

- på forslag af Kommissionen eller
- på initiativ af en fjerdedel af medlemsstaterne.

Bemærkninger

Denne artikel bygger på et forslag i gruppens endelige rapport (side 15). Som der allerede er blevet gjort opmærksom på i gruppen, bør konventet nøje undersøge følgerne af at indføre en initiativret for en gruppe medlemsstater som led i lovgivningsproceduren (fælles beslutningstagning). Formuleringen af denne bestemmelse skal eventuelt tages op til fornyet overvejelse på baggrund af de retningslinjer, som konventet når frem til med hensyn til denne procedure.

Artikel 9: [Judiciel kontroll]

Under udøvelsen af sine kompetencer vedrørende bestemmelserne i kapitel 3 og 4 i dette afsnit har Domstolen ingen kompetence til at efterprøve medholdeligheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af en medlemsstats politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

Bemærkninger

Arbejdsgruppe X har foretaget en gennemgang af de forskellige begrænsninger og undtagelser i de generelle bestemmelser om Domstolen, der for øjeblikket findes inden for området retlige og indre anliggender (jf. artikel 68 i TEF og artikel 35 i TEU) og har konkluderet, at disse undtagelser bør udgå. (jf. side 25 i rapporten):

"Arbejdsgruppen mener, at de særlige mekanismer i artikel 35 i TEU og artikel 68 i TEF bør ophæves, og at den generelle ordning for Domstolens kompetence bør udvides til at omfatte området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder EU-organernes indsats på disse områder."

Det understreges dog i rapporten, at nogle af gruppens medlemmer på trods af dette generelle udgangspunkt finder, at det stadig er nødvendigt at bibeholde en bestemmelse, hvorefter Domstolen ikke har kompetence med hensyn til politiopgaver og opretholdelse af lov og orden (jf. den nuværende artikel 35, stk. 5, i TEU inden for den nuværende tredje søjle). Dette synspunkt, som er blevet anfægtet af en række andre konventsmedlemmer, er igen blevet fremsat under plenardebatten. På baggrund af debatten foreslår præsidiet hermed den nuværende kompromisformulering, der i vid udstrækning bygger på teksten i artikel 35, stk. 5, i TEU, men som samtidig præciserer denne tekst, at Domstolen ingen kompetence har med hensyn til politimæssige foranstaltninger eller foranstaltninger til opretholdelse af lov og orden, der henhører under national lovgivning; med hensyn til foranstaltninger, der træffes i medfør af EU-lovgivningen, har Domstolen dog kompetence til at tage stilling til anvendelsen af denne lovgivning.

Kapitel I: Politikker vedrørende grænsekontrol, asyl og indvandring

Artikel 10: [Personkontrol ved grænserne]

- 1) Unionen udformer en politik, der skal
 - sikre, at personer, uanset deres nationalitet, ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser;
 - sikre personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser;
 - gradvis indføre et fælles system for integreret forvaltning af de ydre grænser.
- 2) Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren love eller rammelove vedrørende:
 - betingelser for tredjelandstatsborgeres indrejse med henblik på kortvarigt ophold, herunder krav om visum og fritagelse for dette krav, regler, procedurer og betingelser for udstedelse af dokumenter til passage af de ydre grænser samt ensartet udformning af disse dokumenter;
 - personkontrol ved passage af de ydre grænser;
 - de betingelser, på hvilke tredjelandstatsborgere frit kan rejse inden for medlemsstaternes område i en kortere periode;

- enhver nødvendig foranstaltning til gradvis udvikling af et fælles system for integreret forvaltning af de ydre grænser;
- sikring af, at personer, uanset deres nationalitet, ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser.

Bemærkninger

Stk. 1 og 2, der i vidt omfang bygger på den nuværende artikel 62 i TEF, inddrager konklusionerne fra gruppen og plenarmødet vedrørende de ydre grænser. Begrebet gradvis indførelse af en integreret forvaltning af grænserne henviser til de elementer, der er nævnt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 (jf. punkt 31 og 32). Indholdet af artikel 62 TEF er dog blevet forkortet for at tage hensyn til de bestemmelser, der allerede er trådt i kraft siden artiklens vedtagelse.

Artikel 11: [Asyl]

- 1) Unionen udformer en fælles politik for asyl og midlertidig beskyttelse, der sigter på at tilbyde en passende status til alle tredjelandstatsborgere, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af "non refoulement"-princippet. Denne politik er i overensstemmelse med Genève-konventionen af 28. juli 1951, protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og andre relevante traktater.
- 2) Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren love eller rammelove til indførelse af et fælles europæisk asylsystem, der omfatter:
 - en ensartet asylstatus for tredjelandstatsborgere, der gælder i hele Unionen;
 - en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere, der i mangel af europæisk asyl har behov for international beskyttelse;

- en ensartet status for midlertidig beskyttelse for fordrevne i tilfælde af massetilstrømning;
 - en fælles procedure for tildeling og tilbagetagelse af asylstatus eller status for subsidiær eller midlertidig beskyttelse;
 - kriterier og mekanismer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse;
 - standarder for modtagelsen af asylansøgere eller ansøgere om subsidiær eller midlertidig beskyttelse.
- 3) Hvis en eller flere medlemsstater befinder sig i en nødsituation, der er kendetegnet ved en pludselig tilstrømning af tredjelandstatsborgere, kan Rådet med kvalificeret flertal vedtage forordninger eller afgørelser vedrørende midlertidige foranstaltninger til hjælp for den eller de berørte medlemsstater. Det træffer afgørelse på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet.

Bemærkninger

Artikeludkastet er baseret på arbejdsgruppens anbefalinger på side 4 i den endelige rapport.

("...det skal fremgå af traktaten, at kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning gælder for lovgivning vedrørende asyl, flygtninge og fordrevne; artikel 63, stk. 1 og 2, i TEF skrives om, så der skabes et generelt retsgrundlag, der giver mulighed for at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at indføre et fælles asylsystem og en fælles politik med hensyn til flygtninge og fordrevne som fastlagt i Tammerfors. Dette retsgrundlag bør som den nuværende traktat sikre fuld overholdelse af Genève-konventionen, men samtidig sætte EU i stand til yderligere at yde supplerende former for beskyttelse, der ikke er omfattet af konventionen").

Stk. 3 er en overtagelse af artikel 64, stk. 2, i den nuværende TEF: de midlertidige foranstaltninger, som kan vedtages, er ikke begrænset til kun at omfatte asylret.

Begrebet "tredjelandstatsborger" skal forstås som omfattende statsløse.

Artikel 12: [Indvandring]

- 1) Unionen udformer en fælles indvandringspolitik, der sigter mod at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af statsborgere fra tredjelande, der lovligt opholder sig i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.
- 2) Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren love og rammelove på følgende områder:
 - betingelser for indrejse og ophold og standarder for medlemsstaternes udstedelse af visa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring;
 - fastlæggelse af rettighederne for tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater;
 - ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold;
 - bekæmpelse af menneskehandel, navnlig med kvinder og børn.
- 3) Unionen kan indgå aftaler med tredjelande med henblik på tilbagetagelse i det oprindelige hjemland eller i det seneste opholdsland af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat.

- 4) Europa-Parlamentet og Rådet kan efter lovgivningsproceduren vedtage love og rammelove med henblik på at tilskynde og støtte medlemsstaternes indsats med henblik på at fremme integrationen af tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig på deres område.

Bemærkninger

Dette udkast til denne artikel er i vidt omfang en overtagelse af indholdet af artikel 63, stk. 3 og 4, i TEF, idet der indføres kvalificeret flertal og anvendelse af lovgivningsproceduren (fælles beslutningstagning), således som det blev anbefalet i arbejdsgruppens rapport (s. 5 i rapporten. Der tilføjes i stk. 4 et retsgrundlag anbefalet af arbejdsgruppen (jf. s. 5 i rapporten):

("...at der bør tilvejebringes et retsgrundlag for at give EU mulighed for at træffe tilskyndings- og støtteforanstaltninger for at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme integrationen af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt.")

Endvidere foreslås der i stk. 2, andet led, en formulering, som er en anelse anderledes. Den er i højere grad i overensstemmelse med det mål, som blev fastsat i Tammerfors om at lovgive vedrørende retsstillingen for tredjelandstatsborgere, som har lovligt ophold, både i opholdslandet og i de øvrige medlemsstater (jf. s. 5 i arbejdsgruppens endelige rapport vedrørende dette punkt). Endelig nævnes bekæmpelse af menneskehandel og tilbagetagelsesaftaler eksplicit for at understrege den betydning, som disse aspekter (der allerede er omfattet af den nuværende traktat) har i Unionens nuværende politik.

Dette område hører ind under kategorien "delt kompetence" (jf. artikel 12 i udkastet til første del, som præsidiet har forelagt), og det følger heraf, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre nationale bestemmelser på dette område, for så vidt de er forenelige med EU-retten, idet der ikke er grund til at gentage dette princip (der på nuværende tidspunkt er formuleret sidst i artikel 63 i TEF).

Artikel 13: [Princippet om solidaritet]

De unionspolitikker, der er omhandlet i dette kapitel, og gennemførelsen heraf, er underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de økonomiske aspekter. Hver gang, der er behov herfor, indeholder de unionsretsakter, der er vedtaget i henhold til bestemmelserne i dette kapitel, passende bestemmelser vedrørende anvendelsen af dette princip.

Bemærkninger

Dette udkast til artikel bygger på en anbefaling fra arbejdsgruppen, der findes på side 4 (tredje led) i arbejdsgruppens endelige rapport:

"... samtidig med at medlemsstaternes ansvarsområder anerkendes, skal princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling (herunder også de økonomiske implikationer) mellem medlemsstaterne traktatfæstes, så det gælder som et generelt princip for EU's politikker vedrørende asyl, indvandring og grænsekontrol. Et specifikt retsgrundlag bør give mulighed for at vedtage de detaljerede politikker, der er nødvendige for at lade dette princip få virkning."

Kapitel 2: Samarbejde om civilretlige spørgsmål

Artikel 14: [Samarbejde om civilretlige spørgsmål]

- 1) Unionen udformer et samarbejde om civilretlige spørgsmål, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser. Dette samarbejde omfatter vedtagelse af foranstaltninger vedrørende indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger, som kan have grænseoverskridende virkninger.

- 2) Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren love og rammelove, der blandt andet tager sigte på at sikre:
- gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser og udenretslige afgørelser samt fuldbyrdelse heraf
 - forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter på tværs af grænserne
 - foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence
 - samarbejde om bevisoptagelse
 - et højt niveau for adgang til retlig prøvelse
 - tilfredsstillende forløb af civile retssager, om nødvendigt ved fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler
 - udformning af forebyggende retspolitiske foranstaltninger og alternative metoder til tvistbilæggelse
 - støtte til uddannelse af dommere og personale i retsvæsenet.
- 3) Rådet vedtager på forslag af Kommissionen med enstemmighed¹ love og rammelove vedrørende familieret; det træffer afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter lovgivningsproceduren love og rammelove vedrørende forældreansvar.

¹ *Det vil være konventets opgave på baggrund af hele anden del at udtale sig horisontalt om eventuelle undtagelser fra reglen om kvalificeret flertal og således om de afstemningsregler, som bør gælde for denne artikel og de øvrige artikler i dette udkast, hvor der er tale om enstemmighed.*

Bemærkninger

Denne artikel bygger på artikel 65 i TEF. De eneste ændringer af artikel 65 i TEF, som er et resultat af gruppens endelige rapport, er følgende:

- medtagelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser (nederst side 6 i rapporten)*
- udformning af forebyggende retspolitiske foranstaltninger og alternative metoder til tvistbi-læggelse*
- støtte til uddannelse af dommere og personale i retsvæsenet.*
- anvendelse af den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med foranstaltninger vedrørende forældreansvar, der ville være det eneste område inden for familieretten, der ikke er omfattet af enstemmighed (jf. side 6 og 7 i rapporten).*

Det er præsidiets opfattelse, at henvisningen til "nødvendigt for det indre markeds funktion", der på nuværende tidspunkt indgår i artikel 65 i TEF, ikke længere er berettiget i den nye bestemmelse. Denne formulering er således med i den nuværende artikel 65 i TEF, bl.a. fordi bestemmelsen indgår i Fællesskabets politikker og hænger sammen med den frie bevægelighed for personer inden for rammerne af det indre marked. Såfremt den nye traktat kommer til at indeholde et særskilt afsnit om "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", kan man imidlertid mene, at henvisningen til "nødvendigt for det indre markeds funktion" ikke længere er berettiget. Endvidere er det vigtigste i denne sammenhæng at understrege, at de pågældende foranstaltninger hører ind under samarbejdet om civilretlige spørgsmål "med grænseoverskridende virkninger", således som det også fremgår af den foreslåede bestemmelse.

Endelig har det været vigtigt - på linje med konklusionerne fra Tammerfors - eksplicit at tilføje, at Unionen også bør træffe foranstaltninger med henblik på at sikre et højt niveau for adgang til retlig prøvelse. Det vil kunne få konsekvenser for en fremtidig fastlæggelse af mindstestandarder, der sikrer et passende niveau for retshjælp i forbindelse med grænseoverskridende sager i hele Unionen, og af særlige regler for fælles procedurer med henblik på at forenkle og fremskynde bilæggelsen af grænseoverskridende tvister, blandet andet i forbindelse med mindre sager vedrørende forbrugerrettigheder på det handelsretlige område, eller endelig med henblik på at fastlægge fælles mindstestandarder for flersprogede formularer eller dokumenter i forbindelse med grænseoverskridende procedurer.

Kapitel 3: Retligt samarbejde i kriminalsager

Artikel 15: [Retligt samarbejde i kriminalsager]

- 1) Det retlige samarbejde i kriminalsager i Unionen bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og omfatter indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger på de områder, der omhandles i artikel [16] og [17].
- 2) Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter lovgivningsproceduren love og rammelove med henblik på:
 - at fastlægge regler og procedurer for at sikre anerkendelse af alle former for domme og retsafgørelser i hele Unionen
 - at forebygge og løse konflikter om stedlig kompetence mellem medlemsstaterne
 - at fremme uddannelse af dommere og personale i retsvæsenet
 - at fremme alle andre former for samarbejde mellem ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser.

Bemærkninger

Stk. 1 i dette udkast til artikel bygger en af arbejdsgruppens centrale anbefalinger:

(Jf. s. 8: "Samtidig må den nye formulering af disse retsgrundlag afspejle den rette balance mellem princippet om gensidig anerkendelse og bestræbelserne på indbyrdes tilnærmelse af strafferet. Som der var politisk enighed om i Tammerfors, bør princippet om gensidig anerkendelse være fundamentet i det retlige samarbejde, således at retsafgørelser truffet i en medlemsstat kan anerkendes af myndighederne i en anden medlemsstat. Gruppen anbefaler, at dette princip om gensidig anerkendelse af retsafgørelser formelt nedfældes i traktaten. Gruppen erkender også, at en vis indbyrdes tilnærmelse af visse elementer i strafferetsplejen og specifikke områder i den materielle strafferet - kan vise sig nødvendig for at lette den gensidige anerkendelse - under overholdelse af de forskellige europæiske retstraditioner samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols bestemmelser, som de kommer til udtryk i chartret, navnlig vedrørende uskyldsformodning.")

Andet og fjerde led i stk. 2 bygger på litra a) og d) i den nuværende artikel 31 i TEU. Første led overtager en anbefaling fra arbejdsgruppen (jf. den endelige rapport s. 12:

"Inden for retligt samarbejde anbefaler gruppen imidlertid, at retsgrundlaget suppleres, så det giver mulighed for at vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på gensidig anerkendelse af kendelser, bøder, afgørelser om frakendelse af førerretten og alle andre former for retsafgørelser; dette vil være en logisk konsekvens af at indskrive princippet om gensidig anerkendelse i traktaten.")

I tredje led indføjes der for klarhedens skyld et eksplicit retsgrundlag for uddannelse af dommere og personale i retsvæsenet som nævnt på side 11 i gruppens rapport.

Artikel 16: [Strafferetspleje]

Med henblik på at øge den gensidige tillid mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og sikre, at de fælles instrumenter vedrørende politimæssigt og retligt samarbejde er effektive, kan Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren vedtage love og rammelove indeholdende minimumsregler om:

- anerkendelse af bevismidler i hele EU
- fastlæggelse af enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen under overholdelse af grundlæggende rettigheder
- rettigheder for ofre for kriminalitet
- andre særlige elementer i strafferetsplejen, som forudgående udpeges af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet

Bemærkninger

Som det nævnes i arbejdsgruppens endelige rapport (jf. s 6) er nødvendigheden af at foretage en indbyrdes tilnærmelse af visse elementer i strafferetsplejen almindelig anerkendt blandt jurister, og denne tilnærmelse er måske mere påtrængende end den indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne vedrørende materiel strafferet.

En sådan indbyrdes tilnærmelse af procedurerne vil lette både samarbejdet mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder (og EU's organer på området) og anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse, da den styrker den gensidige tillid. Den nuværende artikel 31 i TEU afspejler ikke i tilstrækkelig grad dette forhold og fremstår for uklar med hensyn til de konkrete muligheder i forbindelse med en sådan gensidig tilnærmelse.

Nærværende artikel bygger på følgende anbefaling fra arbejdsgruppen:

"Gruppen anbefaler, at der skabes et retsgrundlag for vedtagelse af fælles regler vedrørende de specifikke elementer i strafferetsplejen, for så vidt disse regler vedrører procedurer af tværnational rækkevidde eller er nødvendige for at sikre fuld anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser eller for at garantere effektiviteten af de fælles instrumenter for det politisamarbejde og retlige samarbejde, som EU har indført. I det retsgrundlag, der som evt. kunne indarbejdes i traktaten, kunne det præciseres, at et indsatsområde består i at fastsætte fælles minimumsregler i forbindelse med anerkendelse af bevismidler i hele EU. Rådet vil derefter med enstemmighed kunne indkredse alle de proceduremæssige elementer, som kræver minimumsregler for, at den gensidige anerkendelse kan lattes.

I dette retsgrundlag vil der ligeledes kunne fastsættes fælles minimumsstandards for fastlæggelsen af enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen; disse standarder vil kunne tage udgangspunkt i de standarder, der er nedfældet i den europæiske menneskerettighedskonvention som afspejlet i chartret om grundlæggende rettigheder og vil kunne respektere de forskellige europæiske retstraditioner."

Der henvises i denne artikel også til ofres rettigheder. Det Europæiske Råd har allerede i konklusionerne fra Tammerfors understreget, at der bør "udarbejdes minimumsstandards for beskyttelse af ofre for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning, herunder dækning af sagsomkostninger" (jf. punkt 32).

Artikel 17: [Materiel strafferet]

Europa-Parlamentet og Rådet kan efter lovgivningsproceduren vedtage rammelove, der omfatter mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger og for straffene herfor:

- på områder, hvor der begås kriminalitet af særlig grov karakter, som har en grænseoverskridende dimension, der følger af overtrædelsernes karakter eller følger eller af et særligt behov for at retsforfølge dem i fællesskab. Der er tale om følgende kriminalitetsområder: terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet. På baggrund af udviklingen i kriminaliteten kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, udpege andre kriminalitetsområder, der opfylder de i dette led omhandlede kriterier;
- på områder, hvor der begås kriminalitet, der er til skade for en fælles interesse, som er genstand for en EU-politik, når strafferetlige sanktioner viser sig absolut nødvendige for at sikre en effektiv gennemførelse af denne politik.

Bemærkninger:

Dette udkast til artikel gennemfører en meget vigtig anbefaling fra arbejdsgruppen om mere præcist at definere Unionens kompetence i forbindelse med den indbyrdes tilnærmelse af national materiel strafferet. En sådan mere præcis afgrænsning af kompetencerne forekommer nødvendig for, at de generelle regler for beslutningstagning på området (kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning) kan anvendes.

I overensstemmelse med rapporten sikrer udkastet en bedre afgrænsning af disse kompetencer ved at nedfælde de to grundlæggende kriterier, der er omhandlet på rapportens side 10 (afsnit "aa": kriminalitet af særlig grov karakter, som har en grænseoverskridende dimension, og "bb": kriminalitet, der er til skade for en fælles interesse, som er genstand for en EU-politik) samt ved en opregning af kriminalitetsområder. Som rapporten foreslår, fastlægges i denne opregning på udtømmende vis de områder, hvor der begås særlig grov og grænseoverskridende kriminalitet i overensstemmelse med kriterium "aa" i rapporten, men på baggrund af udviklingen kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, udpege andre kriminalitetsområder, der opfylder dette kriterium, med henblik på at Unionen kan reagere på en sådan udvikling uden at skulle ændre traktaten.

Den ovenfor foreslåede opregning tager udgangspunkt i artikel 29 og 31, litra e), i den nuværende TEU samt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors (jf. afsnit 48). Det skal understreges, at visse typer af kriminalitet, som f.eks. terrorisme, har en grænseoverskridende dimension som defineret i denne artikel selv i de tilfælde, hvor den måde, de blev begået på, kun vedrører én enkelt medlemsstat, da der ubestrideligt foreligger et "særligt behov for at retsforfølge dem i fællesskab". Det skal endvidere understreges, at denne opregning i overensstemmelse med arbejdsgruppens rapport (jf. s. 12) kun finder anvendelse inden for rammerne af tilnærmelsen af de nationale lovgivninger; politisamarbejdet og det retlige samarbejde, herunder Europols og Eurojusts foranstaltninger (jf. artikel 13-15, artikel 19) kan dække yderligere kriminalitetsområder.

Ved det andet led ("kriminalitet, der er til skade for en fælles interesse, som er genstand for en EU-politik") vil der navnlig kunne dækkes flere områder, hvor der allerede enten er gældende fællesskabsret vedtaget i henhold til artikel 31 i den nuværende TEU eller igangværende forhandlinger eller projekter for den nærmeste fremtid. Således er følgende områder navnlig dækket: svig, der berører Unionens finansielle interesser, forfalskning af euroen, hjælp til ulovlig indrejse og ophold, forfalskning og plagiering af produkter, miljøforbrydelser og også racisme og fremmedhad (da artikel 13 i TEF åbner mulighed for, at Fællesskabet kan bekæmpe forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse). Dette andet kriterium bevirker derfor, at det ikke er nødvendigt at tilføje alle kriminalitetsområder på listen i første led. Desuden tages der i andet led hensyn til, at EU skal fastlægge minimumsregler for visse former for kriminalitet uanset, om de er grænseoverskridende eller ej, som f.eks. for forfalskning af euroen eller svig, der berører EU's finansielle interesser.

Artikel 18: [Forebyggelse af kriminalitet]

Europa-Parlamentet og Rådet kan efter lovgivningsproceduren vedtage love og rammelove for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats på kriminalitetsforebyggelsesområdet, dog ikke nogen form for indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der ikke er tilladt i henhold til andre bestemmelser i forfatningen.

Bemærkninger

Udkast til artikel, der bygger på den anbefaling, der findes på side 12 i arbejdsgruppens rapport:

("det er vigtigt, at den nye traktat også mere klart afspejler kriminalitetsforebyggelsens centrale rolle; den er nævnt i artikel 29 i TEU, men ikke medtaget i de specifikke retsgrundlag i artikel 30 og 31 i TEU. Gruppen anbefaler, at der nu medtages et specifikt retsgrundlag i traktaten. Dette retsgrundlag skal begrænses til at omfatte tilskyndelses- og støtteforanstaltninger med henblik på kriminalitetsforebyggelse").

Artikel 19: [Eurojust]

- 1) Eurojusts opgave er at sikre koordineringen og samarbejdet mellem de nationale myndigheder, der skal retsforfølge grov kriminalitet, som berører to eller flere medlemsstater eller kræver fælles retsforfølgning, på grundlag af operationer, der foretages af medlemsstaternes myndigheder og Europol, og oplysninger fra disse.
- 2) Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger efter lovgivningsproceduren Eurojusts struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver. Disse opgaver kan omfatte:
 - de nationale kompetente myndigheders indledning og koordinering af retsforfølgning;
 - styrkelse af det retlige samarbejde, herunder gennem løsning af konflikter om stedlig kompetence og gennem et tæt samarbejde med det europæiske retlige netværk;
 - et passende tilsyn med Europol's operationelle aktiviteter.

Den i foregående afsnit nævnte lov fastlægger ligeledes betingelserne for Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters tilknytning til udviklingen af Eurojusts virke.

- 3) I forbindelse med retsforfølgning, jf. denne bestemmelse, og uden at dette berører artikel 20, gennemfører de nationale kompetente embedsmænd de formelle handlinger inden for retsplejen.

Bemærkninger

Udkastet til artikel bygger på artikel 31 i TEU, som ændret ved Nice-traktaten, og følger de detaljerede forslag, der findes i gruppens endelige rapport (side 19). Formuleringen "et passende tilsyn med Europol's operationelle aktiviteter" betyder ikke, at Eurojust skal føre generel kontrol med alle Europol's aktiviteter, men tager højde for det forhold, at politimyndighederne i de fleste af medlemsstaternes retssystemer ikke udfører aktiviteter vedrørende efterforskning af kriminalsager fuldstændigt uafhængigt, men derimod under dommeres, retsbedsmænds eller anklageres myndighed eller opsyn.

Artikel 20: [En europæisk offentlig anklagemyndighed]

- 1) Med henblik på at bekæmpe grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension samt ulovlige aktiviteter, der skader Unionens interesser, kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, vedtage en europæisk lov om oprettelse af en europæisk offentlig anklagemyndighed inden for Eurojust. Den europæiske offentlige anklagemyndighed har kompetence til at efterforske og retsforfølge gerningsmænd til og personer, som medvirker til grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater, samt i overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som fastlagt i den lov, der er nævnt i følgende stykke, samt til at henvise dem til domstolsbehandling. Anklagemyndigheden optræder som offentlig anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.
- 2) I den lov, der er nævnt i foregående stykke, fastsættes statuttens for den europæiske offentlige anklagemyndighed, betingelserne for udøvelsen af dens funktioner, procedureregler for den europæiske anklagers virksomhed samt regler om anerkendelse af bevismidler og regler om judiciel kontrol med proceshandling, som den europæiske anklager foretager under udøvelsen af sit hverv.

Bemærkninger

Præsidiets hensigt med dette artikelforslag, som det forelægger for konventet, er at drage konsekvenserne af en givtig debat, som først fandt sted i arbejdsgruppen (der i forbindelse med dette punkt - som det eneste blandt spørgsmålene i gruppens mandat - ikke har formuleret en anbefaling med konsensus) og derefter på konventets plenarmøde den 6. december 2002.

Den bestemmelse, som præsidiets foreslår, ville indføre et retsgrundlag, der ville Rådet mulighed for med enstemmighed og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet at træffe afgørelse om at oprette en europæisk offentlig anklagemyndighed, hvis det finder det hensigtsmæssigt, uden dog at være forpligtet til at gøre det. Bestemmelserne i stk. 1, første og andet punktum, samt i stk. 2, ville kun finde anvendelse i tilfælde af, at Rådet måtte træffe en sådan afgørelse. Det er endvidere hensigten, at disse bestemmelser ville skulle give lovgiveren et betydelig råderum for, hvordan de nærmere vilkår for oprettelsen af anklagemyndigheden i givet fald konkret skulle fastlægges (nemlig dens struktur, dens funktionsmåde, dens opgaver og dens beføjelser), idet de udelukkende medtager de helt centrale elementer i forbindelse med disse nærmere vilkår i forfatningen. Navnlig er formålet med formuleringen "inden for Eurojust" at give lovgiveren den fleksibilitet, som er nødvendig for at fastlægge de strukturelle og funktionelle relationer mellem anklagemyndigheden og Eurojust, som skønnes hensigtsmæssige.

Kapitel 4: Politisamarbejde

Artikel 21: [Samarbejde vedrørende indre sikkerhed]

- 1) Unionen udformer et samarbejde, der sammenkæder alle medlemsstaternes kompetente myndigheder vedrørende indre sikkerhed, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige myndigheder i medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger.

- 2) Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren love og rammelove vedrørende:
- indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger
 - uddannelse og udveksling af personale, udstyr og forskning
 - alle andre foranstaltninger, der ikke er omhandlet af følgende stykke, og som fremmer samarbejdet mellem de myndigheder, der er omhandlet i denne artikel.
- 3) Rådet kan med enstemmighed vedtage love og rammelove vedrørende operationelt samarbejde mellem de myndigheder, der er omhandlet i denne artikel. Det træffer afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet.

Bemærkninger

Den foreslåede affattelse stammer for hovedpartens vedkommende fra artikel 30, stk. 1, i den nuværende TEU. Den er imidlertid blevet forkortet. Det omhandlede område er begrænset til kun at omfatte politisamarbejde og er således forskelligt fra det, som er dækket af artikel 4 i nærværende afsnit, der omhandler samtlige spørgsmål vedrørende "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed."

For så vidt angår beslutningsproceduren tager udkastet i kraft af de forskellige procedurer i stk. 2 og stk. 3 hensyn til arbejdsgruppens rapport, der anbefalede at gå over til reglen om kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning på området politisamarbejde " med undtagelse af regler om de nationale politimyndigheders, fælles efterforskningsholds eller retshåndhævende myndigheders udøvelse af operationelle beføjelser på en anden medlemsstats område" (jf. s. 14 i rapporten).

Det bør bemærkes, at artikel 30 i den nuværende TEU finder udveksling af oplysninger mellem de nationale myndigheder samt via Europol sted "under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger". På grundlag heraf er der blevet indføjet bestemmelser om "beskyttelse af personoplysninger" i de forskellige instrumenter under søjle 3, der kan vedrøre personoplysninger. Man kunne således have nævnt dette spørgsmål eksplicit med henblik på at skabe det nødvendige retsgrundlag for at bibeholde og videreudvikle sådanne bestemmelser.

Efter afskaffelsen af søjlerne forekommer det dog mere logisk at give mulighed for en generel ordning for beskyttelse af personoplysninger, der både dækker den nuværende fællesskabsordning (nemlig direktiv 95/46 vedrørende beskyttelse af personoplysninger, der bygger på artikel 95 i TEF for så vidt angår medlemsstaternes foranstaltninger og på artikel 286 i TEF for så vidt angår institutionernes) og foranstaltninger under den nuværende søjle 3, uden at der også er behov for at medtage et specifikt retsgrundlag vedrørende beskyttelse af personoplysninger i dette kapitel. Der vil således blive foreslået en ny generel artikel om beskyttelse af personoplysninger i afsnittet om "Unionens demokratiske liv" i forfatningens første del. Denne artikel bør ikke blot overtage artikel 286 i den nuværende TEF vedrørende foranstaltninger, som træffes af Unionens institutioner og organer, men også indeholde et retsgrundlag for vedtagelse af regler om, hvordan medlemsstaternes myndigheder behandler personoplysninger, når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde. Det vil selvfølgelig være muligt, at lovgiveren i medfør af dette nye generelle retsgrundlag vedtager særlige regler om beskyttelse af personoplysninger, der er tilpasset til politisektoren.

Artikel 22: [Europol]

- 1) Europolis opgave er at støtte og styrke indsatsen hos medlemsstaternes politimyndigheder og deres indbyrdes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater, terrorisme og de former for kriminalitet, der skader en fælles interesse, som er omhandlet af en af Unionens politikker.

- 2) Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger efter lovgivningsproceduren Europols struktur, funktionsmåde, indsatsområde og opgaver. Disse opgaver kan omfatte:
- indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af oplysninger, der forelægges af medlemsstaternes eller tredjelandes myndigheder eller eksterne organisationer
 - samordning, tilrettelæggelse og gennemførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemsstaternes tjenester eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold.

Den lov, der er omhandlet i foregående afsnit, fastlægger ligeledes de nærmere vilkår for Europa-Parlamentets kontrol af Europols aktiviteter, og de nationale parlamenter knyttes her-til.

- 3) Alle Europols operative aktioner skal foretages i samarbejde og i forståelse med tjenesterne i den eller de medlemsstater, hvis område er berørt. Anvendelse af tvangsindgreb hører udelukkende ind under de nationale myndigheders kompetence.

Bemærkninger

Dette udkast til artikel omsætter arbejdsgruppens anbefalinger vedrørende Europol til artikler (jf. den endelige rapport s. 14, 18 og 23). I overensstemmelse med disse anbefalinger er formålet med stk. 1 udelukkende at fastslå, hvad der er Europols overordnede opgave. Derimod vil strukturen, reglerne for funktionsmåden, de konkrete indsatsområder og Europols opgaver fremover blive fastlagt ved lov (der vil træde i stedet for den nuværende Europol-konvention), og ikke længere i detaljerede bestemmelser i selve traktaten (jf. den nuværende artikel 30, stk. 2, i TEU). Traktaten begrænser sig således til i stk. 2 at anføre de mulige beføjelser, som lovgiveren vil kunne tildele Europol i det omfang, den skønner det hensigtsmæssigt.

Under alle omstændigheder vil lovgiveren fortsat skulle respektere de grænser for Europol's mulige beføjelser, som utvetydigt fastlægges i stk. 3, og som sikrer, at medlemsstaterne fortsat vil have kontrol med alle Europol's operative aktioner i marken, samt at de vil have enekompetence for så vidt angår alle tvangsindgreb. Endelig bør gennemførelsen af denne artikel finde sted efter lovgivningsproceduren (fælles beslutningstagning), og Rådet bør træffe afgørelse med kvalificeret flertal, sådan som det hedder i arbejdsgruppens rapport (se s. 13:

"Forbedring af Europol's og Eurojusts effektivitet er af afgørende betydning for det europæiske politimæssige og retlige samarbejde, og bør derfor i princippet være muligt med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning; det bør under alle omstændigheder være tilfældet for en eventuel udvidelse af Europol's og Eurojusts aktionsområde for så vidt angår nye typer kriminalitet, for alle regler om deres organisation og ledelse og for enhver udvidelse af deres eksisterende beføjelser.")

Artikel 23 [Arbejde på en anden medlemsstats område]

Rådet vedtager med enstemmighed love og rammelove vedrørende betingelser og begrænsninger, hvorunder medlemsstaternes kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel 13 og 15, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og i forståelse med denne stats myndigheder. Det træffer afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet.

Bemærkninger

Dette udkast til artikel overtager retsgrundlaget fra den nuværende artikel 32 i TEU. Det vedrører kun de nationale myndigheder, for Europol's tilsvarende beføjelser er omfattet af retsgrundlaget i artikel 14. I overensstemmelse med gruppens anbefaling på side 14, afsnit "v." i den endelige rapport skal der træffes afgørelse med enstemmighed i Rådet, og Europa-Parlamentet skal høres som en fravigelse af den normale lovgivningsprocedure. Det er selvfølgelig ikke hensigten - hverken med denne artikel eller med de øvrige artikler i dette afsnit - at forhindre de medlemsstater, der måtte ønske det, i at indgå bilaterale aftaler om et tættere samarbejde mellem deres respektive myndigheder.