

**FÖLJENOT**

---

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa
	– Utkast till artikel 31 i första delen
	– Utkast till artiklar i andra delen

---

För konventsledamöterna bifogas ett utkast till artikel 31 i första delen och ett utkast till artiklar i andra delen av konstitutionen om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa på förslag av presidiet och åtföljda av förklarande anmärkningar.

\_\_\_\_\_

**Första delen av konstitutionen**

**Artikel 31: Genomförande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa**

1. Unionen skall säkerställa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom
  - antagande av lagar och ramlagar särskilt avseende tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning på de områden som räknas upp i andra delen av konstitutionen,
  - främjande av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, särskilt på grundval av ett ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden, och
  - operativt samarbete mellan medlemsstaternas samtliga behöriga myndigheter för inre säkerhet.
2. Inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa får de nationella parlamenten delta i de utvärderingssystem som avses i artikel [4 i andra delen] i konstitutionen och vara knutna till den politiska kontrollen av Europols verksamhet i enlighet med artikel [22 i andra delen] av konstitutionen.
3. På områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete skall medlemsstaterna ha initiativrätt i enlighet med bestämmelserna i artikel [8 i andra delen] av konstitutionen.

**Kommentar**

*Denna artikel innehåller särdragen i unionens åtgärder på området med frihet, säkerhet och rättvisa. I den första punkten nämns unionens verksamhetsområden, nämligen lagstiftning och operativt samarbete (det senare har en specifik karaktär för denna unionspolitik).*

*I punkt 2 specificeras de nationella parlamentens roll, i synnerhet i fråga om utvärdering i rådet av genomförandet av unionens politik (se artikel 4 i andra delen) och deras delaktighet i den politiska kontrollen av Europol (se artikel 22 i andra delen).*

*I punkt 3 tas ytterligare ett särdrag upp, dvs. den initiativrätt som medlemsstaterna skulle få parallellt med kommissionens initiativrätt på områdena för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.*

## **Andra delen av konstitutionen**

### **Avdelning ... : Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa**

#### **Artikel 1 [Definition av området]<sup>1</sup>**

Unionen skall utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och med beaktande av de olika rättsliga traditionerna och rättssystemen i Europa.

Unionen skall säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, och den skall utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredje land.

Unionen skall säkerställa en hög säkerhetsnivå genom brottsförebyggande åtgärder och bekämpning av brottslighet, samordning och samarbete mellan polismyndigheter, straffrättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål och tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen.

Unionen skall underlätta medborgarnas tillgång till rättsväsendet, särskilt genom fri rörlighet för civilrättsliga akter och domar grundad på principen om ömsesidigt erkännande.

---

<sup>1</sup> Eftersom artiklarna i andra delen av konstitutionen inte kommer att ha rubriker, har de rubriker som står inom hakparentes satts in enbart för att underlätta arbetet, men kommer att försvinna i den slutliga versionen.

## Kommentar

*Denna artikel utgör den allmänna definitionen av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i dess båda beståndsdelar, nämligen de rättsliga och de operativa. Texten grundar sig på arbetsgruppens slutrapport. Den allmänna hänvisningen till subsidiaritetsprincipen och principen om respekt för de olika rättsliga traditionerna och rättssystemen återfinns i denna bestämmelse. Detta gäller även hänvisningen till solidaritet på området gemensam politik för invandring och asyl samt yttre gränser. På området polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt civilrättsligt samarbete har arbetsgruppen på grundval av slutsatserna från Tammerfors beslutat att i konstitutionen uttryckligen slå fast principen om ömsesidigt erkännande av domar. På samma sätt har man mot bakgrund av slutsatserna från Tammerfors ansett det lämpligt att ta med en hänvisning till medborgarnas tillgång till rättsväsendet.*

## **Artikel X<sup>1</sup>: [Europeiska rådets roll]**

Europeiska rådet skall bestämma riktlinjer för lagstiftning och operativa åtgärder på området med frihet, säkerhet och rättvisa.

---

<sup>1</sup> När konventet får tillgång till en mer allmän artikel som beskriver Europeiska rådets uppdrag och funktion, ankommer det på konventet att avgöra om ovanstående bestämmelse passar bäst i denna avdelning eller om det vore lämpligare att sätta in den i artikel (15 i det preliminära utkastet till fördrag) i den första delen om Europeiska rådet. Det är av detta skäl som presidiet föredrar att inte tilldela artikeln ett nummer i denna version.

### Kommentar

*I denna artikel återges arbetsgruppens slutsatser att Europeiska rådet enligt exempel från Europeiska rådet i Tammerfors kan fastställa ett flerårigt strategiskt program där man anger en allmän ram för unionens åtgärder i samband med lagstiftning och operativt samarbete (se sidan 4 i rapporten):*

"Dessutom kan man, enligt exempel från Europeiska rådet i Tammerfors, tänka sig ett flerårigt strategiskt program, som kan fastställas av Europeiska rådet (eller rådet på stats- och regeringschefsnivå) efter det att Europaparlamentet och de nationella parlamenten har hörts, där man anger en allmän ram för unionens åtgärder i samband med lagstiftning och operativt samarbete."

*Det har visat sig att Europeiska rådet kan fastställa allmänna riktlinjer och sammanställa de lagstiftande och operativa programmen. Den särskilda roll som tilldelas Europeiska rådet i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa är ett av kännetecknen för ämnet och den har erkänts av arbetsgruppen (se sidan 4 i rapporten). Arbetsgruppen anser nämligen inte att en enda rättslig ram innebär att unionens förfaranden nödvändigtvis måste tillämpas på samma sätt som de förfaranden som för närvarande omfattas av den första pelaren.*

*Den lydelse som har behållits återspeglar verkligheten som den framgår i synnerhet av de beslut och riktlinjer som antogs vid Europeiska rådets möten i Tammerfors och Sevilla.*

### **Artikel 3: [De nationella parlamentens roll]**

1. De nationella parlamenten får vara delaktiga i det utvärderingssystem som avses i artikel 4 i konstitutionen och skall vara knutna till den politiska kontrollen av Europols verksamhet i enlighet med artikel 22 i konstitutionen.

2. [Genom undantag från bestämmelserna i protokollet om iakttagandet av tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, skall kommissionen ompröva sitt förslag, om minst en fjärdedel av de nationella parlamenten skulle lämna motiverade yttranden om att ett förslag från kommissionen som framlagts inom ramen för kapitel 3 och 4 i denna avdelning inte respekterar subsidiaritetsprincipen. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall motivera sitt beslut. Denna bestämmelse gäller också initiativ från en grupp medlemsstater enligt bestämmelserna i artikel 8 i denna avdelning.]<sup>1</sup>

### Kommentar

*Det råder stor enighet i arbetsgruppen om att erkänna de nationella parlamentens särskilda betydelse inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det senare berör de grundläggande friheterna och utgör själva kärnan i subsidiaritetsprincipen. I det nuvarande systemet deltar de nationella parlamenten i antagandet av de regler som gäller bland annat genom den nationella ratificeringen av konventioner. Eftersom detta rättsinstrument inte längre kommer att finnas kvar i konstitutionen, ansåg arbetsgruppen att de nationella parlamenten borde fortsätta att spela en stor roll. De olika åtgärder som föreslås gör det möjligt att ta hänsyn till detta särdrag inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. (Se sidan 22 i rapporten om de nationella parlamenten):*

---

<sup>1</sup> I en senare version av utkastet till konstitution bör denna bestämmelse flyttas till protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (ett första utkast till detta (CONV 579/03) har redan förelagts konventet när det här dokumentet utarbetas av presidiet).

"Områdets särskilda karaktär har redan framhållits. Den nationella polisens arbete och organisation och innehållet i den nationella straffrätten utgör själva kärnan i de befogenheter som definierar en stat. Å ena sidan måste hänsyn tas till de särskilda förhållandena på detta område, vilket är särskilt känsligt när det gäller de mänskliga rättigheterna och är centralt för subsidiariteten, för vilken de nationella parlamenten har ansvaret (t.ex. ratificering av konventioner). En reform av rättsinstrumenten, lagstiftningsförfarandena och det operativa samarbetet är absolut nödvändig och kommer att leda till ökat ansvar för Europaparlamentet, men de nationella parlamenten bör fortsatt ha stor betydelse. Å andra sidan kan arbetsgruppen i största möjliga utsträckning försöka bygga vidare på de resultat som konventet allmänt har kommit fram till i denna fråga, i stället för att utforma särskilda mekanismer enbart för den nuvarande tredje pelaren. Arbetsgruppen lämnar följande förslag:

- Delaktighet för de nationella parlamenten när Europeiska rådet (eller rådet på stats- eller regeringschefsnivå) fastställer de strategiska riktlinjerna och prioriteringarna för den europeiska politiken i brottsfrågor. Denna delaktighet kommer bara att vara meningsfull om de nationella parlamenten det i god tid innan diskussionen äger rum håller debatter om sakfrågor som rör de alternativ som skall diskuteras i Europeiska rådet.
- Regelbundna mellanparlamentariska konferenser om unionens politik på detta område (särskilt genom gemensamma möten i de nationella parlamentsutskott som ansvarar för rättsliga och inrikes frågor, såsom WG IV föreslagit).
- Användning av "mekanismen för tidig varning avseende subsidiaritet" (som arbetsgrupp I har planerat) i synnerhet för de särskilda subsidiaritetsaspekterna av straffrättsliga frågor, t.ex. där det kan ifrågasättas att ett brott faktiskt har en "gränsöverskridande dimension" och är av allvarlig art.  
(Några medlemmar i gruppen föreslår att en liknande "mekanism för tidig varning" skall utformas för de fall då en del nationella parlament anser att ett initiativ står i motsättning till grunddragen i den nationella politiken i brottsfrågor. Utlösningen av en sådan mekanism skulle kunna medföra konsekvenser som liknar dem som följer av subsidiaritetsprincipen, men kan givetvis inte leda till rättslig kontroll.)
- Erkännande av den nationella lagstiftningens fortsatta betydelse genom att man uteslutande använder direktiv (eller deras efterträdare) vid tillnärmning av den materiella straffrätten.
- Att göra de nationella parlamenten delaktiga i mekanismen för ömsesidig utvärdering (inbördes utvärdering) (*se ovan*).
- Att göra de nationella parlamenten delaktiga i granskningen av de årliga rapporterna om Europols verksamhet."

*Det kan noteras att flera av de förslag som arbetsgruppen har formulerat inte nödvändigtvis kommer att ingå i det konstitutionella fördraget.*

*I denna version anges däremot att den tröskel som finns i protokollet om subsidiaritet (fastställd till en tredjedel av parlamenten) skulle sänkas till en fjärdedel i fråga om förslag som hör hemma inom områdena straffrättsligt samarbete (kapitel 3) och polissamarbete (kapitel 4). Eftersom medlemsstaterna i kapitlen 3 och 4 även förfogar över initiativrätt föreföll det motiverat att utsträcka den planerade artikeldelen, så att den omfattar de fall då lagstiftningsinitiativet inte härrör från kommissionen utan från medlemsstaterna i enlighet med artikel 8 i denna avdelning.*

#### **Artikel 4: [Utvärderingssystem]**

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna [226–228] i det nuvarande fördraget får rådet fastställa regler enligt vilka medlemsstaterna i samarbete med kommissionen skall genomföra en objektiv och opartisk utvärdering av hur medlemsstaternas myndigheter genomför unionens politik enligt denna avdelning. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall informeras om innehållet i och resultatet av utvärderingen.

#### **Kommentar**

*Utkastet till artikel bygger på en viktig rekommendation från arbetsgruppen, som avser att lösa problemet med otillräcklig kontroll av genomförandet av unionens politik på detta område (se slutrapporten, C. I, sidan 21):*

"För det första bör sådana mekanismer för ömsesidig eller inbördes utvärdering som har praktiserats med framgång under de senaste åren ... . Arbetsgruppen anser att det vore till fördel att uttryckligen nämna tekniken med ömsesidig utvärdering i fördraget. Systemet skall genomföras på ett smidigt sätt med kommissionens medverkan genom förfaranden som garanterar objektivitet och oberoende. Dessutom bör rapporterna från de inbördes utvärderingarna tillställas Europaparlamentet och de nationella parlamenten. För det andra, när det gäller medlemsstaternas rättsliga skyldigheter enligt unionslagstiftningen, anser arbetsgruppen att kommissionen fullt ut bör spela sin roll som värnare av fördraget, och att den bör ha befogenhet att väcka talan om åsidosättande (artikel 226 i EG-fördraget) i Europeiska gemenskapernas domstol även inom den nuvarande "tredje pelaren"."



## **Artikel 5: [Operativt samarbete]**

För att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten kan en ständig kommitté för inre säkerhet inrättas inom rådet. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel [207 i EG-fördraget], skall den säkerställa samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter, inklusive myndigheterna för polis, tull och räddningstjänst. Företrädare för Europol, Eurojust och, i förekommande fall, den europeiska åklagaren kan medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet skall hållas informerat om arbetet.

### **Kommentar**

*Denna artikel är avsedd att i konstitutionen införa en av de två "gyllene regler" som arbetsgruppen har slagit fast, nämligen den regel där man vill fastställa och införa en åtskillnad mellan de lagstiftande och de operativa uppgifterna inom unionen och en förstärkt samordning av det operativa samarbetet på unionsnivå. (Sidan 4 i rapporten: "gyllene regel"):*

"Det bör finnas en tydligare åtskillnad mellan lagstiftning (rättsinstrument, lagstiftningsförfaranden och genomförande bör till stor del anpassas till de allmänna förfarandena i gemenskapsrätten)."

*I detta sammanhang ville arbetsgruppen ha en förstärkt samordning av det operativa samarbetet (sidan 16 i rapporten):*

"För att förbättra tilltron och effektiviteten skulle unionens löpande arbete med samordning och operativt samarbete kunna organiseras bättre. En tydligare åtskillnad mellan rådet när det uppträder som lagstiftare och rådet när det utövar sina särskilda verkställande funktioner vore fördelaktig. Arbetsgruppen föreslår därför att en effektivare struktur för samordning av det operativa samarbetet på hög teknisk nivå skall upprättas inom rådet. Detta kan göras genom att olika befintliga arbetsgrupper slås samman och det aktuella uppdraget för Artikel 36-kommittén ges en ny definition i fördraget. Kommittén bör i framtiden inrikta sig på att samordna det operativa samarbetet i stället för att engageras i rådets lagstiftande arbete. Hur den operativa specialgruppen med polischefer på bästa sätt kan involveras i detta arbete är en fråga som förtjänar ytterligare behandling. En sådan reformerad struktur [kommitté] inom rådet skulle kunna ha den tekniska uppgiften att samordna och övervaka hela spektrumet av operativ verksamhet i polis- och

säkerhetsfrågor (bland annat polissamarbete, undersökningsgrupper, underlättande av samarbetet mellan Europol och Eurojust, inbördes utvärdering, räddningstjänst). Utbytet av personuppgifter bör fortfarande äga rum inom de befintliga systemen (Europol, Schengen, tullinformationssystemet, Eurojust, osv.) för vilka det redan finns adekvata regler om dataskydd och tillsynssystem. Man kan dock tänka sig att förenkla dessa tillsynssystem genom att slå samman de olika tillsynsmyndigheterna."

*Förslaget från arbetsgruppen fick brett stöd vid plenarmötet. I förslaget till formulering av denna artikel 5 återges formuleringen i nuvarande artikel 36 i EU-fördraget samtidigt som tillämpningsområdet minskas till enbart det operativa samarbetet. Avskaffandet av pelarna gör däremot att man för första gången kan inbegripa samtliga behöriga myndigheter på området "inre säkerhet" och inte begränsa sig till polisstyrkorna, utan inbegripa bland annat de myndigheter som är behöriga när det gäller tullen och befolkningens säkerhet.*

*Avskaffandet av pelarna finner där en tillämpning som samtliga utövare har önskat. De understryker att samarbetet bör omfatta ett större område än enbart de polisiära aspekterna för att den inre säkerheten skall kunna garanteras. Konsekvenserna av attentaten den 11 september har visat vikten av mobilisering av alla enheter och övergripande samarbete.*

*Slutligen bör det noteras att den föreslagna kommittén inte skall ha befogenhet att ta del av personuppgifter. Dess roll begränsar sig till det operativa samarbetet i allmänhet, till exempel vid större katastrofer, attentat, evenemang eller manifestationer som omfattar hela Europa. Det utbyte av personuppgifter som bland annat har anknytning till den organiserade brottsligheten kommer att ligga kvar inom de nuvarande mekanismerna (särskilt Europol) och omfattas av den relevanta lagstiftningen på området. Deltagandet av företrädare för unionsorganen i kommittén har lämnats inom hakparentes i avvaktan på de beslut som skall fattas med avseende på dem.*

#### **Artikel 6: [Åtgärder för allmän ordning och inre säkerhet]**

Denna avdelning skall inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda deras inre säkerhet.

### Kommentar

*Återger artikel 33 i EU-fördraget och artikel 64.1 i EG-fördraget.*

### **Artikel 7: [Administrativt samarbete]**

Rådet skall med kvalificerad majoritet anta förordningar för att säkerställa samarbetet mellan de behöriga avdelningarna i medlemsstaternas förvaltningar på de områden som avses i denna avdelning och även mellan dessa avdelningar och kommissionen. Rådet skall besluta på förslag från kommissionen eller, på de områden som avses i kapitel 3 och 4 i denna avdelning, antingen på förslag från kommissionen eller på initiativ från en fjärdedel av medlemsstaterna och efter att ha hört Europaparlamentet.

### Kommentar

*Återger artikel 66 i EG-fördraget.*

### **Artikel 8: [Initiativrätt]**

De akter som avses i kapitel 3 och 4 i denna avdelning skall antas

- på förslag av kommissionen, eller
- på initiativ av en fjärdedel av medlemsstaterna.

### Kommentar

*I denna artikel återges ett förslag hämtat från arbetsgruppens slutrapport (s. 15). Såsom arbetsgruppen har meddelat bör konventet noggrant undersöka vilka följder som inrättandet av initiativrätt för en grupp medlemsstater inom ramen för lagstiftningsförfarandet (medbeslutande) skulle ha. Beroende på vilka riktlinjer konventet kommer fram till om detta förfarande bör i förekommande fall formuleringen av denna bestämmelse ses över.*

## **Artikel 9: [Domstolsprövning]**

När domstolen utövar sina befogenheter med avseende på bestämmelserna i kapitel 3 och 4 i denna avdelning, skall den inte vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

### **Kommentar**

*Efter att ha analyserat de olika begränsningar av och undantag till de allmänna regler för domstolen som för närvarande finns på området rättsliga och inrikes frågor (jfr artiklarna 68 i EG-fördraget och 35 i EG-fördraget) drog arbetsgrupp X slutsatsen att dessa undantag bör strykas (se sidan 25 i rapporten:*

"Arbetsgruppen anser att de särskilda mekanismer som föreskrivs i artikel 35 i EU-fördraget och artikel 68 i EG-fördraget bör avskaffas, och att det allmänna systemet för domstolsbehörighet bör utsträckas till området frihet, säkerhet och rättvisa, inklusive unionsorganens agerande på detta område."

*I rapporten anges emellertid att vissa ledamöter i arbetsgruppen trots denna allmänna utgångspunkt anser det fortfarande vara nödvändigt att behålla en bestämmelse i vilken domstolens behörighet undantas för polisverksamhet och insatser för att bevara den allmänna ordningen (jfr den nuvarande artikel 35.5 i EG-fördraget under den nuvarande tredje pelaren). Denna åsikt som många andra konventsledamöter motsäger upprepades under plenardebatten. Mot bakgrund av debatten föreslår presidiet denna kompromissformulering som till stor del går tillbaka på lydelsen i artikel 35.5 i EG-fördraget samtidigt som den senare preciseras: domstolens behörighet förblir undantagen från polis- och ordningsverksamhet som sorterar under nationell rätt. När det gäller insatser som görs med tillämpning av unionsrätten är domstolen behörig att besluta om tillämpning av denna unionsrätt.*

## Kapitel I: Politik gällande kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring

### Artikel 10: [Personkontroll vid gränserna]

1. Unionen skall fastställa en politik i syfte att
  - säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar inre gränser,
  - säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna,
  - stegvis införa ett gemensamt system för integrerad förvaltning av de yttre gränserna.
2. Europaparlamentet och rådet skall därför anta lagar eller ramlagar avseende
  - villkoren för att medborgare i tredje land skall få resa in i unionen för kortvariga vistelser, inbegripet viseringsskyldighet och undantag från denna skyldighet, regler, förfaranden och villkor för utfärdande av dokument för passage av de yttre gränserna, samt enhetlig utformning av dessa dokument,
  - kontroller som de personer som passerar de yttre gränserna kan underkastas,
  - villkoren för att medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom unionen under en kortare tid,

- alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett gemensamt system för integrerad förvaltning av de yttre gränserna,
- säkerställande av att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna.

### Kommentar

*Punkterna 1 och 2 är i stor utsträckning hämtade från den nuvarande artikel 62 i EG-fördraget och ger uttryck för arbetsgruppens och plenarmötets slutsatser om de yttre gränserna. Idén med att stegvis införa en integrerad förvaltning av gränserna syftar på det som togs upp i Europeiska rådets slutsatser i Sevilla i juni 2002 (se punkterna 31–32). Innehållet i artikel 62 i EG-fördraget har dock kortats för att ta hänsyn till de bestämmelser som redan har trätt i kraft sedan detta antogs.*

### Artikel 11: [Asyl]

1. Unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl och tillfälligt skydd i syfte att ge en lämplig status till alla medborgare i tredje land som har behov av internationellt skydd och säkerställa principen om "non-refoulement". Denna politik skall överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och andra relevanta fördrag.
2. Europaparlamentet och rådet skall därför, i enlighet med lagstiftningsförfarandet, besluta om lagar eller ramlagar i avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem innehållande
  - en enhetlig asylstatus för medborgare i tredje land som skall gälla i hela unionen,
  - en enhetlig status för subsidiärt skydd för medborgare i tredje land som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd,

- en enhetlig tillfällig skyddsstatus för fördrivna personer i händelse av en massiv tillströmning,
  - ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla asylstatus, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd,
  - kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd,
  - normer för mottagande av personer som söker asyl, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd.
3. Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation som utmärks av en plötslig tillströmning av medborgare från tredje land, kan rådet med kvalificerad majoritet anta förordningar eller beslut som innefattar provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet skall besluta på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.

#### Kommentar

*Utkastet till artikel bygger på arbetsgruppens rekommendationer som finns på sidan 4 i slutrapporten:*

"... – Att omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande i fördraget skall göras tillämplig för lagstiftning om asyl, flyktingar och fördrivna personer. – Att artikel 63.1 och 63.2 i EG-fördraget skall formuleras om för att skapa en allmän rättslig grund som möjliggör antagandet av de åtgärder som behövs för att införa ett gemensamt asylsystem och en gemensam politik avseende flyktingar och fördrivna personer, vilket fastställdes i Tammerfors. Den rättsliga grunden bör, liksom i det nuvarande fördraget, säkerställa att Genèvekonventionen beaktas fullt ut, men göra det möjligt för unionen att även tillhandahålla ytterligare, kompletterande former av skydd som inte omfattas av denna konvention."

*I punkt 3 återges den nuvarande artikel 64.2 i FEG. De tillfälliga åtgärder som får antas begränsar sig inte endast till asylområdet.*

*Begreppet "medborgare från tredje land" bör förstås som att det också inbegriper statslösa personer.*

## **Artikel 12: [Invandring]**

1. Unionen skall fastställa en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen garantera en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt kamp mot olaglig invandring och människohandel.
2. Europaparlamentet och rådet skall därför, i enlighet med lagstiftningsförfarandet, besluta om lagar och ramlagar på följande områden:
  - Villkor för inresa och bosättning, normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.
  - Fastställande av rättigheterna för medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i en medlemsstat och villkoren för fri rörlighet och bosättning i andra medlemsstater.
  - Olaglig invandring och olaglig bosättning samt återsändande av olagliga invandrare.
  - Kamp mot människohandel, särskilt den med kvinnor och barn.
3. Unionen får med tredje land ingå avtal med syftet att medborgare från tredje land som vistas utan tillstånd skall återtas till sina ursprungsländer.



4. Europaparlamentet och rådet får, i enlighet med lagstiftningsförfarandet, besluta om lagar och ramlagar för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av medborgare i tredje land som är lagligen bosatta på deras territorium.

#### Kommentar

*I detta utkast till artikel återges i stort innehållet i artikel 63.3 och 63.4 i EG-fördraget samtidigt som kvalificerad majoritet och lagstiftningsförfarande (medbeslutande) görs tillämpliga, som det rekommenderas i arbetsgruppens rapport (sidan 5 i rapporten). I punkt 4 har en rättslig grund lagts till enligt arbetsgruppens rekommendation (se sidan 5 i rapporten:*

" ... att en rättslig grund bör anges, så att unionen kan vidta stimulans- och stödåtgärder för att bistå medlemsstaterna i deras ansträngningar att främja integrationen av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare").

*I punkt 2 andra strecksatsen har man dessutom föreslagit en formulering som är något avvikande. Den är mer överensstämmande med det mål som fastställdes i Tammerfors om att lagstifta om den rättsliga ställningen för medborgare i tredje land som är lagligen bosatta såväl i sin bosättningsstat som i de övriga medlemsstaterna (angående denna punkt, se även sidan 5 i arbetsgruppens slutrapport). Slutligen nämns uttryckligen kampen mot människohandel och återtagandeavtal för att betona vikten av dessa aspekter (som redan omfattas av det nuvarande fördraget) av unionens nuvarande politik.*

*Ett resultat av att denna sektor karaktäriseras som delad befogenhet (se artikel 12 i det utkast till första del som lagts fram av presidiet) är att medlemsstaterna får behålla eller införa nationella bestämmelser på detta område, om dessa är förenliga med unionsrätten, utan att det finns anledning att ytterligare upprepa denna princip (för närvarande uttryckt i slutet av artikel 63 i EG-fördraget).*

### **Artikel 13: [Principen om solidaritet]**

Den unionspolitik som avses i detta kapitel och genomförande av den skall styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning även i finansiellt avseende mellan medlemsstaterna. Varje gång det är nödvändigt skall de unionsakter som antas enligt bestämmelserna i detta kapitel innehålla bestämmelser som är relevanta för tillämpningen av denna princip.

#### **Kommentar**

*Utkastet till artikel bygger på arbetsgruppens rekommendation på sidan 4 (tredje strecksatsen) i dess slutrapport:*

"... Att, samtidigt som medlemsstaternas ansvar bekräftas, i fördraget fastställa principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning (inklusive dess ekonomiska följder) mellan medlemsstaterna, som skall gälla som allmän princip för unionens asyl-, invandrings- och gränskontrollpolitik. En särskild rättslig grund bör göra det möjligt att anta de närmare politiska riktlinjer som är nödvändiga för denna princip skall kunna tillämpas."

### **Kapitel 2: Civilrättsligt samarbete**

#### **Artikel 14: [Civilrättsligt samarbete]**

1. Unionen skall utveckla ett civilrättsligt samarbete byggt på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden. Detta samarbete skall inbegripa antagande av bestämmelser om tillnärmning av den nationella lagstiftning som kan ha gränsöverskridande följder.

2. Europaparlamentet och rådet skall därför i enlighet med lagstiftningsförfarandet anta lagar och ramlagar för att bland annat säkerställa
- ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av rättsliga och utomrättsliga avgöranden och verkställigheten av dessa,
  - gränsöverskridande delgivning av rättegångshandlingar och utomrättsliga handlingar,
  - förenligheten mellan tillämpliga bestämmelser i medlemsstaterna om lagkonflikter och om domstolars behörighet,
  - samarbete som rör bevisupptagning,
  - enkel tillgång till rättsväsendet,
  - att civilrättsliga förfaranden fungerar väl, om nödvändigt genom att främja förenligheten mellan civilprocessrättsliga regler som är tillämpliga i medlemsstaterna,
  - utformning av åtgärder som rör förebyggande rättvisa och alternativa metoder för lösning av tvister,
  - stöd till utbildning av domare och domstolspersonal.
3. Rådet skall på förslag av kommissionen enhälligt besluta<sup>1</sup> om lagar och ramlagar rörande familjerätt; det skall fatta beslut efter att ha hört Europaparlamentet. Europaparlamentet och rådet skall i enlighet med lagstiftningsförfarandet besluta om lagar och ramlagar rörande föräldraansvar.

---

<sup>1</sup> Det tillkommer konventet att uttala sig övergripande, med tanke på helheten i andra delen, om eventuella undantag till regeln om kvalificerad majoritet och följaktligen om de omröstningsregler som bör tillämpas i denna artikel liksom i de andra artiklar i detta utkast i vilka enhällighet nämns.

## Kommentar

*Denna bestämmelse bygger på artikel 65 i EG-fördraget. De enda ändringarna i artikel 65 i EG-fördraget, som är ett resultat av arbetsgruppens slutrapport, är följande:*

- Principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden bekräftas (slutet av s. 6 i rapporten).*
- Utveckling av åtgärder som rör förebyggande rättvisa och alternativa metoder för lösning av tvister.*
- Stöd till utbildning av domare och domstolspersonal.*
- Medbeslutandeförfarandet för åtgärder rörande föräldrars vårdnadsrätt, som skulle vara det enda området inom familjerätten där enhällighet inte skulle tillämpas (se s. 6–7 i rapporten).*

*Presidiet har ansett uttrycket "för att den inre marknaden skall fungera väl" som för närvarande återfinns i artikel 65 i EG-fördraget inte längre är motiverat i den nya bestämmelsen. Detta meningsled finns med i den nuvarande artikel 65 i EG-fördraget, bland annat eftersom denna bestämmelse finns i gemenskapspolitiken och är knuten till den fria rörligheten för personer inom ramen för den inre marknaden. När det nya fördraget väl innehåller en särskild avdelning om området med frihet, säkerhet och rättvisa, kan man tycka att hänvisningen till "för att den inre marknaden skall fungera väl" inte längre är motiverad. Det förefaller dessutom som om det viktigaste i detta sammanhang är att understryka att de planerade åtgärder som omfattas av det civilrättsliga samarbetet har "gränsöverskridande följder", en hänvisning som finns i den föreslagna bestämmelsen.*

*Slutligen har det i linje med slutsatserna från Tammerfors förefallit viktigt att uttryckligen lägga till att unionen också skall vidta åtgärder för att säkerställa enkel tillgång till rättsväsendet. Detta kunde få konsekvenser när man i framtiden skall fastställa miniminormer som garanterar en tillräckligt hög nivå på allmän rättshjälp i gränsöverskridande mål i hela unionen samt särskilda gemensamma processrättsliga regler för att förenkla och påskynda avgörandet av mindre gränsöverskridande konsument- och handelstvister eller till sist för att fastställa gemensamma miniminormer för flerspråkiga formulär eller dokument i gränsöverskridande domstolsförfaranden.*

### **Kapitel 3: Straffrättsligt samarbete**

#### **Artikel 15: [Straffrättsligt samarbete]**

1. Det straffrättsliga samarbetet inom unionen skall bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden samt inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på de områden som avses i artiklarna [16] och [17].
2. Europaparlamentet och rådet skall i enlighet med lagstiftningsförfarandet anta lagar och ramlagar för att
  - fastställa regler och förfaranden för att säkerställa erkännande i hela unionen av alla former av domar och rättsliga avgöranden,
  - förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna,
  - främja utbildningen av domare och annan domstolspersonal,
  - underlätta varje annat samarbete mellan ministerierna och rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut.

## Kommentar

*Den första punkten i detta utkast till artikel grundas på en av de centrala rekommendationerna från arbetsgruppen:*

Se sidan 8: "... den nya formuleringen av dessa rättsliga grunder [måste] återspegla en korrekt avvägning mellan principen om ömsesidigt erkännande och arbetet med tillnärmning av straffrätten: Enligt den politiska överenskommelsen i Tammerfors bör principen om ömsesidigt erkännande bli hörnstenen i det rättsliga samarbetet och medge att domstolsavgöranden i en medlemsstat erkänns av myndigheterna i en annan medlemsstat. Arbetsgruppen rekommenderar att denna princip om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden formellt bör fastställas i fördraget. Den inser också att en viss tillnärmning av en del inslag i straffprocessrätten och särskilda områden av den materiella straffrätten som beaktar de olika rättstraditionerna i Europa samt de bestämmelser i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som återspeglas i stadgan, särskilt i fråga om presumtion för den anklagades oskuld kan visa sig nödvändig för att underlätta ömsesidigt erkännande."

*Den andra och den fjärde strecksatsen i punkt 2 grundas på nuvarande artikel 31 a och 31 d i FEU.*

*I den första strecksatsen återges en rekommendation från arbetsgruppen (se slutrapporten, sidan 12):*

"När det gäller det domstolssamarbetet rekommenderar arbetsgruppen emellertid att den rättsliga grunden kompletteras så att det blir möjligt att anta nödvändiga åtgärder för ömsesidigt erkännande av domstolsbeslut, böter, beslut om diskvalifikation och alla andra slag av domstolsavgöranden. Detta skulle vara den logiska följden av att principen om ömsesidigt erkännande fastställs i fördraget."

*I den tredje strecksatsen införs av tydlighetsskäl en uttrycklig rättslig grund för utbildningen av domare och annan domstolspersonal vilken omnämns på sidan 11 i arbetsgruppens rapport.*

## **Artikel 16: [Straffrättsligt förfarande]**

För att förstärka det ömsesidiga förtroendet mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och garantera effektiviteten hos de gemensamma instrumenten för polissamarbete och rättsligt samarbete får Europaparlamentet och rådet i enlighet med lagstiftningsförfarandet anta lagar och ramlagar innehållande minimiregler i fråga om

- tillåtlighet av bevis i hela unionen,
- fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet med iakttagande av de grundläggande rättigheterna,
- brottsoffers rättigheter,
- andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka i förväg skall fastställas av rådet genom enhällighet och med Europaparlamentets samtycke.

### Kommentar

*Såsom konstateras i arbetsgruppens slutrapport (se sidan 11) är behovet av tillnärmning av vissa inslag i straffprocessrätten allmänt erkänt av rättstillämparna och kanske mer brådskande än tillnärmningen av den materiella straffrätten.*

*En sådan tillnärmning av förfarandena både underlättar samarbetet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande organ (och de unionsorgan som är verksamma på området) och tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande, eftersom den stärker det ömsesidiga förtroendet. För närvarande återspeglar artikel 31 i EU-fördraget inte tillräckligt denna punkt och är för vag i fråga om de konkreta möjligheterna till en sådan tillnärmning.*

*Denna artikel grundar sig därför på följande rekommendation från arbetsgruppen:*

"Arbetsgruppen rekommenderar att det upprättas en rättslig grund som möjliggör antagandet av gemensamma regler för särskilda inslag i straffprocessrätten, om sådana regler gäller förfaranden med gränsöverskridande konsekvenser och behövs för att säkerställa en fullständig tillämpning av det ömsesidiga erkännandet av domstolsavgöranden eller för att garantera effektiviteten hos gemensamma redskap för polissamarbete och rättsligt samarbete som unionen har upprättat. I den rättsliga grunden i fördraget kan man, som ett åtgärdsområde, särskilt ange gemensamma minimiregler om tillåtligheten av bevis i hela unionen. Rådet kan därefter enhälligt fastställa alla förfaranden där gemensamma minimiregler krävs för att underlätta ömsesidigt erkännande.

I denna rättsliga grund kan det också föreskrivas att gemensamma miniminormer skall föreskrivas för skydd för enskilda personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, som bygger på de normer som fastställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna vilka återspeglas i Stadgan om de grundläggande rättigheterna och beaktar de olika rättstraditionerna i Europa."

*Det finns även en hänvisning i denna artikel till brottsoffers rättigheter. Redan i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors betonas att "miniminormer för skydd av brottsoffer [bör] utarbetas, särskilt för offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet juridiska kostnader." (se punkt 32).*

### **Artikel 17 [Materiell straffrätt]**

Europaparlamentet och rådet får i enlighet med lagstiftningsförfarandet anta ramlagar som innehåller minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder

- inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av karaktären eller effekterna av brotten eller av ett särskilt behov av att lagföra dem gemensamt. Detta gäller följande områden av brottslighet: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet. Med hänsyn till utvecklingen av brottsligheten får rådet genom enhällighet och med Europaparlamentets samtycke fastställa andra områden av brottslighet som uppfyller de kriterier som avses i denna strecksats,
- inom områden av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik, om straffrättsliga påföljder visar sig nödvändiga för att denna politik skall kunna genomföras effektivt.



## Kommentar

*Genom detta utkast till artikel genomförs en av arbetsgruppens viktigare rekommendationer i syfte att mer exakt fastställa unionens behörighet inom området för tillnärmning av nationella bestämmelser inom den materiella straffrätten. En sådan striktare fördelning av befogenheter förefaller nödvändig för att möjliggöra tillämpning av allmänna regler för beslutsfattande (kvalificerad majoritet och medbeslutande) på detta område.*

*I enlighet med rapporten säkerställer man i utkastet en bättre fördelning av befogenheter genom att stadfästa de båda grundläggande kriterier som anges på sidan 10 i rapporten (punkterna aa: särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag, och bb: brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik) samt genom en förteckning över områden av brottslighet. Såsom föreslås i rapporten fastställs i denna förteckning på ett uttömmande sätt områdena för särskilt allvarlig och gränsöverskridande brottslighet i enlighet med kriteriet aa i rapporten, men med hänsyn till utvecklingen kan rådet genom enhällighet och med Europaparlamentets samtycke fastställa andra områden av brottslighet som uppfyller detta kriterium, så att unionen kan reagera på en sådan utveckling utan att fördraget måste ändras.*

*Den förteckning som föreslås ovan har inspirerats av artiklarna 29 och 31 e i nuvarande EU-fördraget och i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors (jfr punkt 48). Det bör understrykas att vissa typer av brottslighet, till exempel terrorism, är av gränsöverskridande karaktär i denna artikels mening, även i de fall då de endast berör en medlemsstat, eftersom det utan tvekan finns "ett särskilt behov att gemensamt lagföra". Låt oss dessutom understryka att denna förteckning i enlighet med arbetsgruppens rapport (jfr sidan 12) är tillämplig enbart inom ramen för tillnärmningen av de nationella lagstiftningarna. Det polisiära och rättsliga samarbetet, inklusive Europols och Eurojusts åtgärder (jfr artiklarna 13–15, 19), kan omfatta ytterligare områden av brottslighet.*

*Den andra strecksatsen ("brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik") gör det möjligt att omfatta flera områden som antingen redan har ett regelverk enligt artikel 31 i nuvarande EU-fördraget eller är föremål för pågående förhandlingar eller projekt för den närmaste framtiden. Bland annat omfattas bedrägerier som påverkar unionens finansiella intressen, förfalskning av euron, medhjälp till inresa och olaglig vistelse, förfalskning och piratkopiering, miljöbrott och även rasism och främlingsfientlighet (eftersom artikel 13 i EG-fördraget gör det möjligt för gemenskapen att föra en politik med bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung). Detta andra kriterium innebär därför att det inte är nödvändigt att lägga till alla dessa områden för brottslighet till förteckningen i första strecksatsen. Dessutom beaktas i andra strecksatsen det faktum att unionen bör omdefiniera minimireglerna för vissa brott oberoende av om de är gränsöverskridande eller inte, som till exempel förfalskning av euron eller bedrägerier som påverkar unionens finansiella intressen.*

#### **Artikel 18: [Förebyggande av brottslighet]**

Europaparlamentet och rådet får i enlighet med lagstiftningsförfarandet anta lagar och ramlagar för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder inom området för förebyggande av brottslighet, med undantag för varje tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar som inte möjliggörs genom andra bestämmelser i konstitutionen.

#### **Kommentar**

*Utkast till artikel som grundas på rekommendationen på sidan 12 i arbetsgruppens rapport:*

("Det är därför viktigt att det nya fördraget också tydligare återspeglar brottsförebyggandets avgörande betydelse, som också nämns i artikel 29 i EU-fördraget men inte finns med i de särskilda rättsliga grunderna i artiklarna 30 och 31 i EU-fördraget. Arbetsgruppen rekommenderar att en särskild rättslig grund nu införs i fördraget. Den rättsliga grunden bör begränsas till stimulansåtgärder och stödande åtgärder för förebyggande av brott".)

## **Artikel 19: [Eurojust]**

1. Eurojusts uppgift skall vara att säkerställa samordning och samarbete mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att lagföra den allvarliga brottslighet som påverkar två eller flera medlemsstater, eller för vilken det krävs gemensam lagföring, på grundval av operationer som genomförs och information som lämnas av myndigheterna i medlemsstaterna och av Europol.
  2. Europaparlamentet och rådet skall i enlighet med lagstiftningsförfarandet fastställa Eurojusts struktur, arbetssätt, insatsområde och uppgifter. Dessa uppgifter kan omfatta
    - inledande och samordning av straffrättsliga förfaranden som genomförs av de behöriga nationella myndigheterna,
    - stärkande av det rättsliga samarbetet, inklusive genom att lösa behörighetskonflikter och nära samarbeta med det europeiska rättsliga nätverket,
    - lämplig övervakning av Europolis operativa verksamhet.
- I den lag som avses i föregående stycke skall även villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet fastställas.
3. Inom ramen för de straffrättsliga förfaranden som avses i denna bestämmelse och utan att det påverkar tillämpningen av följande artikel skall de formella processrättsliga åtgärderna vidtas av behörig nationell personal.

## Kommentar

*Utkastet till artikel grundas på artikel 31 i EU-fördraget, i dess lydelse efter ändring genom Nicefördraget, och följer de detaljerade förslagen i arbetsgruppens slutrapport (sidan 19). Lydelsen "lämplig övervakning av Europol's operativa verksamhet" innebär inte en övergripande kontroll från Eurojusts sida av all verksamhet inom Europol men beaktar det faktum att polismyndigheterna inom de flesta av medlemsstaternas rättssystem inte utför utredningsverksamhet helt och hållet självständigt, utan med anvisningar från eller under överinseende av domare eller åklagare.*

## **Artikel 20: [En europeisk åklagarmyndighet]**

1. För att bekämpa grova brott som har ett gränsöverskridande inslag och olaglig verksamhet som skadar unionens intressen får rådet genom enhällighet och med Europaparlamentets samtycke anta en europeisk lag om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet inom Eurojust. Den europeiska åklagarmyndigheten skall vara behörig att utreda, lagföra och väcka åtal mot förövare av allvarliga brott som påverkar flera medlemsstater och av brott mot unionens finansiella intressen, och deras medbrottslingar, i enlighet med den lag som avses i följande punkt. Myndigheten skall driva åtal för dessa brott vid de behöriga domstolarna i medlemsstaterna.
2. Den lag som avses i föregående punkt skall innefatta tjänsteföreskrifter för den europeiska åklagaren, villkoren för dennas ämbetsutövning, de processrättsliga reglerna för verksamheten och för tillåtlighet av bevis samt reglerna för domstolskontroll av de åtgärder som den europeiska åklagarmyndigheten vidtar i ett ärende å tjänstens vägnar.

### Kommentar

*Genom detta förslag till artikel som lagts fram för konventet avser presidiet att utnyttja en givande debatt som förts först i arbetsgruppen (som i fråga om denna enda punkt bland de frågor som ingick i gruppens mandat inte utarbetat några samstämmiga rekommendationer) och därefter i konventets plenarmöte den 6 december 2002.*

*Den bestämmelse som föreslås av presidiet skulle införa en rättslig bas som gör det möjligt för rådet att genom enhälligt beslut och med Europaparlamentets samtycke inrätta en europeisk åklagarmyndighet, om det anser detta lämpligt, utan att det därför innebär en skyldighet att göra detta. Bestämmelserna i punkt 1, andra och tredje meningen, och även i punkt 2, skulle därför inte bli tillämpliga annat än i den händelse att rådet fattar detta beslut. Dessa bestämmelser skulle dessutom avsiktligt lämna ett avsevärt utrymme för lagstiftaren när det gäller att konkret i förekommande fall definiera villkoren för inrättandet av åklagarmyndigheten (det vill säga dess struktur, funktion, uppdrag och befogenheter) och skulle begränsa sig till att ange de viktigaste inslagen i dessa villkor i konstitutionen. Bland annat orden "inom Eurojust" syftar till att ge lagstiftaren nödvändig flexibilitet för att definiera de förbindelser som denne bedömer lämpliga i fråga om struktur och arbetssätt mellan åklagarmyndigheten och Eurojust.*

## **Kapitel 4: Polissamarbete**

### **Artikel 21: [Polissamarbete när det gäller inre säkerhet]**

1. Unionen skall utforma ett samarbete mellan alla behöriga myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet, inbegripet polisen, tullen och andra specialiserade organ, för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

2. För detta ändamål skall Europaparlamentet och rådet i enlighet med lagstiftningsförfarandet besluta om lagar och ramlagar rörande
  - insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information,
  - utbildning och utbyte av personal, utrustning och forskning,
  - alla andra i följande punkt ej angivna åtgärder som främjar samarbetet mellan de myndigheter som avses i denna artikel.
3. Rådet får enhälligt besluta om lagar och ramlagar rörande operativt samarbete mellan de myndigheter som avses i denna artikel. Rådet skall fatta beslut efter att har hört Europaparlamentet.

#### Kommentar

*Den föreslagna formuleringen har huvudsakligen tagits från den nuvarande artikel 30.1 i EU-fördraget. Den har dock kortats. Området har begränsats till att omfatta endast polissamarbete och skiljer sig alltså från det område som åsyftas i artikel 4 i denna avdelning som omfattar allt som ingår i området med frihet, säkerhet och rättvisa.*

*När det gäller beslutsförfarandet beaktas i utkastet, genom den differentiering som görs mellan andra och tredje stycket, arbetsgruppens rapport, där man rekommenderar en övergång till bestämmelsen med kvalificerad majoritet och medbeslutande på området för polissamarbete "utom regler om utövande av nationella polismyndigheters, gemensamma utredningsgruppers eller brottsbekämpande myndigheters operativa befogenheter på en annan medlemsstats territorium" (se sidan 14 i rapporten)*

*Det bör noteras att enligt den nuvarande artikel 30 i EU-fördraget skall utbytet av information mellan de nationella organen och med Europol ske "under iakttagande av tillämpliga bestämmelser om skydd av personuppgifter". På grundval av detta har bestämmelser om "skydd av personuppgifter" införts i de olika instrument i "tredje pelaren" som kan beröra personuppgifter. Man hade således kunnat ge en uttrycklig hänvisning till detta ämne för att skapa en rättslig grund för att behålla och utveckla sådana bestämmelser.*

*Det verkar dock mer logiskt att se till att det till följd av att pelarna avskaffas inrätta en allmän ordning för skyddet av personuppgifter, vilken omfattar såväl den nuvarande gemenskapsordningen (nämligen direktiv 95/46 "skydd av personuppgifter", grundat på artikel 95 EG-fördraget för medlemsstaternas åtgärder och artikel 286 EG-fördraget för institutionernas) som åtgärderna under den nuvarande tredje pelaren, utan att det ännu finns behov av att i detta kapitel anslå en särskild rättslig för skydd av uppgifter. En ny allmän artikel om skydd av personuppgifter kommer således att föreslås i avdelningen om "Det demokratiska livet" i första delen av konstitutionen. I denna artikel bör inte endast återges den nuvarande artikel 286 i FEG om unionens institutioners och organs åtgärder utan även föreskrivas en rättslig grund för antagandet av bestämmelser om hur medlemsstaternas myndigheter skall behandla personuppgifter när de fattar beslut inom unionsrättens tillämpningsområde. Det skulle naturligtvis vara möjligt att lagstiftaren enligt denna nya allmänna rättsliga grund antar särskilda bestämmelser om skydd av uppgifter, vilka är anpassade till polisområdet.*

## **Artikel 22: [Europol]**

1. Europols uppgift skall vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters insatser samt deras ömsesidiga samarbete i den förebyggande kampen mot allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som är föremål för unionens politik .

2. Europaparlamentet och rådet skall i enlighet med lagstiftningsförfarandet bestämma Europols struktur, arbetssätt, insatsområde och uppgifter. Dessa uppgifter kan omfatta
- insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av information från medlemsstaternas myndigheter, myndigheter eller tredje land, eller instans,
  - samordning, organisering och genomförande av utredningar och operativa insatser tillsammans med medlemsstaternas organ eller inom gemensamma utredningsgrupper.
- I den lag som avses i föregående punkt skall även närmare föreskrifter fastställas för den kontroll av Europols verksamhet som utförs av Europaparlamentet, till vilket de nationella parlamentens knyts.
3. Alla Europols operativa insatser skall genomföras i samverkan och samförstånd med organen i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder skall genomföras endast av de berörda nationella myndigheterna.

#### Kommentar

*I detta utkast till artikel återges i artikelform arbetsgruppens rekommendationer om Europol (se slutrapporten, sidorna 14, 18 och 23). I enlighet med dessa rekommendationer syftar den första punkten endast till att bekräfta Europols allmänna uppgift. Europols struktur, regler för att fungera, konkreta insatsområden samt uppgifter skall däremot fastställas senare genom lagstiftning (som ersätter den nuvarande Europolkonventionen) och inte längre genom detaljerade bestämmelser i själva fördraget (se nuvarande artikel 30.2 i EU-fördraget). I punkt 2 i fördraget anges nämligen endast de potentiella befogenheter som lagstiftaren kan ge Europol i den mån denna anser det lämpligt. Lagstiftaren bör under alla omständigheter fortfarande respektera de gränser för Europols potentiella befogenheter som utan tvetydighet slås fast i punkt 3, genom vilka*



*det garanteras att medlemsstaterna fortfarande behåller exklusiv behörighet att tillämpa alla bindande åtgärder. Slutligen bör genomförandet av denna artikel ske genom lagstiftningsförfarande (medbeslutande) och rådet besluta med kvalificerad majoritet som det sägs i rapporten från arbetsgruppen (se sidan 13:*

"En förbättring av Europol och Eurojusts effektivitet har avgörande betydelse för polissamarbetet och det rättsliga samarbetet i Europa och bör därför i princip vara möjlig genom omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande. Detta bör gälla för all eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för Europol och Eurojust till nya typer av brott, för alla regler om deras organisation och förvaltning och för all utvidgning av deras befintliga befogenheter".)

#### **Artikel 21 [Ingripanden på en annan medlemsstats territorium]**

Rådet skall med enhällighet anta lagar och ramlagar för att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de behöriga myndigheterna i de medlemsstater som avses i artiklarna 13 och 15 får ingripa på en annan medlemsstats territorium i förbindelse och i samförstånd med myndigheterna i denna stat. Rådet skall fatta beslut efter att ha hört Europaparlamentet.

#### **Kommentar**

*I detta utkast till artikel används den rättsliga grunden i den nuvarande artikel 32 i EU-fördraget. Den avser endast de nationella myndigheterna eftersom motsvarande befogenheter för Europol omfattas av den rättsliga grunden i artikel 22. I enlighet med arbetsgruppens rekommendation på sidan 14 punkt v i slutrapporten föreskrivs enhällighet inom rådet och Europaparlamentets hörande, som ett undantag från det normala lagstiftningsförfarandet. Varken denna artikel eller andra artiklar i denna avdelning har givetvis till syfte att förhindra de medlemsstater som så önskar att ingå bilaterala avtal i avsikt att inleda ett närmare samarbete mellan sina respektive myndigheter.*