



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 28. november 2011 (29.11)
(OR. en)**

**13014/1/99
REV 1**

**JUR 427
CRIMORG 176
MIGR 68**

AFKLASSIFICERING

af dokument: 13014/99 RESTREINT UE

af: 22. november 1999

ny status: Offentlig

Vedr.: Henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om udkastene til protokoller om smugling af indvandrere til lands, ad luft- og søvejen og om at forebygge, undertrykke og straffe menneskehandel, især handel med kvinder og børn (dok. 9866/99 CRIMORG 93 ASIM 30) (RESTREINT)

Hermed følger til delegationerne den afklassificerede udgave af ovennævnte dokument.

Teksten til dokumentet er den samme som teksten til den foregående udgave.



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 22. november 1999 (10.12)
(OR. en)**

13014/99

RESTREINT

**JUR 427
CRIMORG 176
MIGR 68**

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE

Vedr.: Henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om udkastene til protokoller om smugling af indvandrere til lands, ad luft- og søvejen og om at forebygge, undertrykke og straffe menneskehandel, især handel med kvinder og børn (dok. 9866/99 CRIMORG 93 ASIM 30) (RESTREINT)

1. I sit bidrag til drøftelserne i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet (8813/99 JUR 201 CRIMORG 64) anførte Rådets Juridiske Tjeneste, at udkastene til protokoller til FN-konventionen om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der nævnes i overskriften til denne note, udgør blandede aftaler, dvs., aftaler som både Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne kan blive parter i, fordi de indeholder visse elementer, som falder ind under Fællesskabets kompetence, mens andre falder ind under medlemsstaternes kompetence.
2. Da forhandlinger vedrørende spørgsmål, hvor Fællesskabets kompetence er involveret, føres af Kommissionen på Fællesskabets vegne (artikel 300 i TEF)¹, bør denne indhente bemyndigelse fra Rådet til at føre forhandlinger om de spørgsmål, der falder ind under Fællesskabets kompetence, og føre forhandlinger om Fællesskabets deltagelse i konventionen. Rådet kan give Kommissionen forhandlingsdirektiver.

¹ Når forhandlingerne om en aftale imidlertid finder sted i et forum, hvor de gældende regler ikke tillader formel deltagelse af en repræsentant for Fællesskabet, kan repræsentanten for den medlemsstat, der har formandskabet for Rådet, udtale sig på Fællesskabets vegne.

3. Den 7. juli 1999 forelagde Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at føre forhandlinger om udkastene til protokoller om smugling af indvandrere til lands, ad luft- og søvejen og om at forebygge, undertrykke og straffe menneskehandel, især handel med kvinder og børn (9866/99 CRIMORG 93 ASIM 30)(RESTREINT). I henstillingen anførte Kommissionen en række bestemmelser i protokollerne, som falder ind under Fællesskabets kompetence. Formandskabet forelagde et arbejdsrapport vedrørende Kommissionens henstilling med henblik på Rådets afgørelse i dok. 11802/99 MIGR 63 CRIMORG 148. På mødet den 9. og 10. november 1999 anmodede Artikel 36-Udvalget Rådets Juridiske Tjeneste om at anføre, hvorvidt der i de bestemmelser Kommissionen foreslår i henstillingen er tale om fællesskabskompetence eller ej.

Denne udtalelse er et svar på denne anmodning.¹

4. Ifølge Kommissionen falder følgende bestemmelser i protokollen om smugling (A/AC.254/4/ADD.1/REV.1, 13. maj 1999) ind under Fællesskabets kompetence:
- Artikel 9 (supplerende lovgivningsmæssige og administrative kontrolforanstaltninger udført af kommercielle transportvirksomheder og sanktioner mod disse)
 - Artikel 10 (informationsprogrammer, forebyggelseskampagner, udveksling af oplysninger mellem parterne om rejsedokumenter/udrejse- og ankomststed)
 - Artikel 11 (styrkelse af kontrol ved de ydre grænser, kontrol af personer og af rejse- eller identitetsdokumenter, samarbejde mellem grænsekontrolmyndigheder)
 - Artikel 12 (høj teknisk standard for rejsedokumenter for at begrænse forekomsten af forfalskede eller falske dokumenter)
 - Artikel 13 (kontrol med rejse- eller identitetsdokumenters lovlighed og ægthed)
 - Artikel 14 (specialiseret uddannelse af grænsepersonale og indvandringsmyndigheder)
 - Artikel 15 (repatriering af smuglede indvandrere).

¹ I bidraget gennemgår Den Juridiske Tjeneste kun de bestemmelser, Kommissionen henviser til i sin henstilling.

Med hensyn til Protokollen om menneskehandel (A/AC.254/4/ADD.3/REV 2, 18 maj 1999) har Kommissionen anført, at følgende artikler falder ind under Fællesskabets kompetence:

- Artikel 5 (ofres midlertidige opholdstilladelse i værtslandet)
- Artikel 6 (repatriering af ofre for menneskehandel)
 - (ny artikel 6, stk. 1, 2 og 4)¹
- Artikel 8 (udveksling af immigrationsrelaterede oplysninger mellem de deltagende stater)
 - (ny artikel 7, stk. 1) (jf. fodnote 1)
- Artikel 9 (stærkelse af kontrollen ved de ydre grænser, kontrol af personer og rejse- eller identitetsdokumenter, samarbejde mellem grænsekontrolmyndighederne)
 - (ny artikel 8, stk. 1) (se fodnote 1)
- Artikel 10 (høj teknisk standard for rejsedokumenter for at begrænse forekomsten af forfalskede eller falske dokumenter)
 - (ny artikel 9) (jf. fodnote 1)
- Artikel 11 (kontrol med rejse- eller identitetsdokumenters lovlighed og ægthed)
 - (ny artikel 6, stk. 3) (jf. fodnote 1)
- Artikel 12 (socialpolitik til forebyggelse af menneskehandel og oplysningskampagner)
 - (ny artikel 10) (jf. fodnote 1)
- Artikel 14, stk. 2 (kontrol udført af kommercielle transportvirksomheder og sanktioner mod disse)
 - (ny artikel 8, stk. 2) (jf. fodnote 1)
- Artikel 14, stk. 3 (fortabelse af visa og afslag på visumansøgninger)
 - (ny artikel 8, stk. 3) (jf. fodnote 1).

5. Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 falder de foranstaltninger vedrørende tredjelandsstatsborgeres indrejse og fri bevægelighed, for hvilke der ikke allerede var fællesskabskompetence, ind under Det Europæiske Fællesskabs kompetence i medfør af det nye afsnit IV i tredje del af TEF, artikel 61-69.

¹ Ifølge den ny nummerering i dok. A/AC.254/5/ADD.13.

Efter Den Juridiske Tjenestes opfattelse falder alle de ovenfor anførte bestemmelser, eventuelt med undtagelse af artikel 12 (den ny artikel 10) i protokollen om menneskehandel (i det omfang den henviser til foranstaltninger til forebyggelse af menneskehandel) inden for Fællesskabets kompetence i henhold til afsnit IV i TEF.

Selv om bestemmelserne i afsnit IV i TEF ikke eksplicit fastlægger Fællesskabets kompetence udadtil, kan en sådan kompetence udadtil i henhold til Domstolens faste retspraksis ligeledes implicit følge af andre af traktatens bestemmelser.

Således har Domstolen fastslået, at "såfremt der med henblik på gennemførelsen af et bestemt mål i fællesskabsretten er tillagt Fællesskabets institutioner kompetence indadtil, har Fællesskabet kompetence til at påtage sig de nødvendige internationale forpligtelser til gennemførelse af dette mål, selv hvor der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse herom."¹

Med særlig henvisning til afsnit IV i TEF har Rådets Juridiske Tjeneste allerede i en udtalelse af 10. maj 1999 konstateret, at der intet er til hinder for, at Fællesskabet kan indgå internationale aftaler på områder, som er omfattet af dette afsnit². Derfor kan afsnit IV i TEF benyttes som grundlag for Fællesskabets kompetence udadtil, hvilket omfatter bestemmelserne i udkastene til protokoller som foreslået af Kommissionen. Det skal nu afklares, om den kompetence traktaten giver Fællesskabet i disse tilfælde er enekompetence eller potentiel kompetence. Hvis der er tale om enekompetence, har medlemsstaterne ikke længere ret til at indgå aftaler med tredjelande. Hvis der er tale om potentiel kompetence har Rådet valget mellem at udøve fællesskabskompetence udadtil direkte eller ikke. I sidste tilfælde vil de relevante bestemmelser i protokollerne skulle indgås af medlemsstaterne.

6. For at fastslå om Fællesskabet har enekompetence i den foreliggende sag, bør man erindre sig, at Fællesskabets enekompetence udadtil kan stamme fra tre kilder:

- 1) den kan udtrykkeligt fremgå af selve traktaten;

¹ Udtalelse 1/76 ECR 1977.

² Jf. Den Juridiske Tjenestes udtalelse af 10. maj 1999 (dok. 6658/99).

- 2) Den kan følge af indholdet af allerede vedtagne foranstaltninger i den afledte ret, der opfylder de kriterier, der er fastlagt ved den såkaldte "AETR-retspraksis"¹, eller indeholde bestemmelser, der udtrykkeligt omhandler Fællesskabets kompetence til at forhandle med tredjelande.
- 3) Endelig har Fællesskabet, hvis der ikke er fastlagt udtrykkelige bestemmelser i traktaten eller vedtaget interne bestemmelser på dette område, kompetence til at indgå en international aftale, som er nødvendig for at nå et i traktaten fastsat mål, som ikke vil kunne opfyldes gennem vedtagelse af selvstændige bestemmelser².

Da der ikke er nogen udtrykkelige bestemmelser i traktaten om kompetence udadtil med hensyn til de pågældende spørgsmål i denne sag, kan Fællesskabets enekompetence udadtil udledes af begge de to andre kilder.

Protokol om smugling

7. For så vidt angår teksten til udkastet til protokol om smugling af 24. september 1999, som findes i A/AC.254/4/ADD.1/REV 2, og som bygger på de kriterier, der er fastlagt ved den såkaldte AETR-retspraksis, er Den Juridiske Tjeneste af den opfattelse, at Fællesskabet har enekompetence med hensyn til følgende bestemmelser i protokollen om smugling.

¹ I AETR-sagen (ECJ case 27/70 ECR [1971], s. 263) fastslog Domstolen, at når først Fællesskabet har udøvet sin kompetence indadtil ved at vedtage bestemmelser, som fastsætter fælles regler, får Fællesskabet enekompetence udadtil, således at forstå, at medlemsstaterne ikke længere har ret til, individuelt eller i fællesskab, at påtage sig forpligtelser, som berører disse regler. Dette princip blev uddybet yderligere, især i udtalelse 2/91 (ECR [1993], s. I-1063), hvori Domstolen baserede Fællesskabets kompetence på det forhold, at visse forpligtelser i medfør af en konvention, der skulle indgås med tredjelande, omhandlede områder, der allerede i vid udstrækning var reguleret i fællesskabsbestemmelser, og at sådanne forpligtelser derfor ville være af en sådan art, at de ville påvirke fællesskabsbestemmelserne. Det følger af nævnte udtalelse, at selv om der ikke er en direkte konflikt mellem bestemmelserne i en international aftale og interne fællesskabsbestemmelser, er Fællesskabet enekompetent til at indgå aftalen, hvis forpligtelserne i medfør af aftalen indeholder bestemmelser, der kan berøre de af Fællesskabet allerede vedtagne internationale forpligtelser eller ændre rækkevidden heraf.

² Se hertil sag 3, 4 og 6/76, *Cornelis Kramer m.fl.*, Sml. 1976, s. 1279, præmis 30-33; udtalelse 1/76, Sml. 1977, s. 741, præmis 3-4; udtalelse 1/94, Sml. 1994, s. I-5267, præmis 85-86; udtalelse 2/92, Sml. 1995, s. I-521, præmis 32.

- Artikel 9 (supplerende lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger udført af kommercielle transportvirksomheder og sanktioner mod disse). Denne artikel indeholder regler, der vil kunne påvirke bestemmelsen i artikel 26 i Schengen-konventionen fra 1990. I sin afgørelse af 20. maj 1999 om fastsættelse af retsgrundlaget for hver af de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengen-reglerne, fastslår Rådet, at artikel 63, stk. 3, i EF-traktaten er retsgrundlag for artikel 26 i Schengen-konventionen. Heraf følger, at Fællesskabet skal vedtage interne regler på grundlag af denne traktatbestemmelse.
- Artikel 11 (styrkelse af kontrol ved de ydre grænser, kontrol af personer og af rejse- eller identitetspapirer, samarbejde mellem grænsekontrolmyndigheder). Denne artikel indeholder regler, der vil kunne påvirke den fælles håndbog og de fælles konsulære instrukser. I sin afgørelse af 20. maj 1999 fastsætter Rådet, at artikel 62-63 er retsgrundlag for disse instrumenter. Den Juridiske Tjeneste finder også, at protokollens artikel 11 vil kunne påvirke bestemmelserne i artikel 5-7 i Schengen-konventionen af 1990. I sin afgørelse af 20. maj 1999 fastsætter Rådet, at artikel 62, stk. 1, litra a), og artikel 66 er retsgrundlag for artikel 5-7 i Schengen-konventionen.
- Artikel 12 (kontrol af dokumenter). Denne artikel vil kunne påvirke bestemmelserne i Eksekutivkomitéens afgørelse af 15. december 1997 om gennemførelse af den fælles aktion om en ensartet udformet opholdstilladelse (SCH/Com-ex (97) 34 REV). I sin afgørelse af 28. maj 1999 fastsætter Rådet, at artikel 63, stk. 3, litra a) i traktaten om Det Europæiske Fællesskab er retsgrundlaget for denne afgørelse.
- Artikel 13 (dokumenters lovlighed og ægthed). I lighed med protokollens artikel 11 vil denne artikel kunne påvirke bestemmelserne i artikel 5-7 i Schengen-konventionen.

8. For så vidt angår artikel 10, 14 og 15 er der hverken vedtaget eller identificeret retligt bindende fællesskabsbestemmelser om de særlige spørgsmål, der behandles i disse artikler i protokollen. Fællesskabet har derfor ingen enekompetence i henhold til den såkaldte AETR-retspraksis.

Fællesskabets enekompetence udadtil i relation til disse artikler vil derfor skulle baseres på kriterierne i ovenstående punkt 6, tredje afsnit, dvs. Fællesskabets udøvelse heraf vil være nødvendig for at nå et fællesskabsmål. Den Juridiske Tjeneste er af den opfattelse, at Fællesskabets mål, som svarer til indholdet af artikel 10, 14 og 15 i protokollen om smugling, kan nås på anden vis. Fællesskabet har derfor ingen enekompetence med hensyn til disse artikler.

Det er derfor op til Rådet at afgøre, om det vil udøve Fællesskabets potentielle kompetence udadtil eller ej.

Protokol om menneskehandel

9. For så vidt angår teksten til protokollen om menneskehandel i A/AC.254/5/ADD.13, som bygger på de kriterier, der er fastsat ved den såkaldte AETR-retspraksis, er Den Juridiske Tjeneste af den opfattelse, at Fællesskabet har enekompetence i forbindelse med følgende:
- Artikel 5 (ofres status i værtslandet). Denne artikel vil kunne påvirke bestemmelsen i artikel 5, stk. 2, i Schengen-konventionen fra 1990, for hvilken Rådet i sin afgørelse af 20. maj 1999 har fastsat, at artikel 62, stk. 2, litra a), i EF-traktaten er retsgrundlag.
 - Artikel 6, stk. 3, og artikel 8: Den Juridiske Tjeneste henviser til bemærkningerne vedrørende artikel 11 og 13 i protokollen om smugling. Endvidere skal det bemærkes, at artikel 8, stk. 2 og 3, påvirker bestemmelsen i artikel 26 i Schengen-konventionen fra 1990, for hvilken retsgrundlaget er fastsat som artikel 63, stk. 3, i TEF, samt den fælles håndbog og de fælles konsulære instrukser, for hvilke Rådet i sin afgørelse af 20. maj 1999 har fastsat artikel 62 og 63 i TEF som retsgrundlag.
 - Artikel 9 (internationale rejsedokumenter). Den Juridiske Tjeneste henviser til bemærkningerne vedrørende artikel 12 i protokollen om smugling.

10. Der er ikke vedtaget relevante fællesskabsbestemmelser vedrørende artikel 6, stk. 1, 2 og 4, artikel 7 og artikel 10. Den Juridiske Tjeneste finder, at traktatens mål med hensyn til indholdet af disse protokolbestemmelser, kan nås på anden vis. Fællesskabet har derfor ingen enekompetence med hensyn til disse artikler.

Det er derfor op til Rådet at afgøre, om det vil udøve Fællesskabets potentielle enekompetence.

KONKLUSION:

11. Den Juridiske Tjeneste er af den opfattelse, at Fællesskabet har enekompetence med hensyn til:

- artikel 9, 11, 12 og 13 i protokollen om smugling
- artikel 5, artikel 6, stk. 3, og artikel 8 og 9 i protokollen om menneskehandel.

Fællesskabet har ikke enekompetence med hensyn til artikel 10, 14 og 15 i protokollen om smugling og artikel 6, stk. 1, 2 og 4, og artikel 7 og 10 i protokollen om menneskehandel. Det er derfor op til Rådet at afgøre, om det vil udøve Fællesskabets potentielle kompetence. Beslutter det ikke at udøve denne kompetence, skal de relevante bestemmelser i protokollerne indgås af medlemsstaterne.