

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere.

Bilag	Journalnummer		
1	400.C.2-0	EUK	3. november 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med Det Europæiske Råd i Bruxelles den 4.-5. november 2004 "Et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området retlige og indre anliggender (Haager-programmet)", 13993/04.



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 27. oktober 2004
(OR. en)**

13993/04

LIMITE

JAI 408

NOTE

fra: formandskabet
til: Rådet (almindelige anliggender) / Det Europæiske Råd
Vedr.: Udkast til flerårigt program: "Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union"

Det Europæiske Råd opfordrede den 17.-18. juni 2004 Rådet og Kommissionen til at udarbejde et forslag til et nyt program for de kommende år, som Det Europæiske Råd skal se på inden udgangen af 2004.

Programudkastet, der er gengivet i dok. 13302/2/04 JAI 370 REV 2, blev drøftet indgående på samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004.

Vedlagte reviderede program, som formandskabet har udarbejdet, tager hensyn til disse drøftelser.

Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) opfordres til at fremsende det til Det Europæiske Råd med henblik på vedtagelse på mødet den 5. november 2004.

HAAG-PROGRAMMET
TIL STYRKELSE AF FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆR-
DIGHED
I DEN EUROPÆISKE UNION

I. INDLEDNING

Det Europæiske Råd bekræfter på ny, at det prioriterer udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og dermed imødekommer et centralt ønske hos befolkningen i de stater, der udgør Den Europæiske Union.

Den Europæiske Union har i de seneste år øget sin indsats med hensyn til politi- og toldsamarbejde og retligt samarbejde og for at udvikle en koordineret politik vedrørende asyl, indvandring og kontrol af de ydre grænser. Denne udvikling vil fortsætte med en mere grundfæstet etablering af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem traktaten om en forfatning for Europa, der undertegnes den 29. oktober 2004 i Rom. Denne traktat og de foregående traktater: Maastricht-traktaten, Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten har lidt efter lidt skabt en fælles retlig ramme inden for retlige og indre anliggender og for integreringen af politikken på dette område i andre af EU's politikker.

EU's politik vedrørende retlige og indre anliggender har siden Det Europæiske Råd i Tammersfors i 1999 udviklet sig inden for et generelt program. Selv om ikke alle af de oprindelige mål er blevet nået, er der blevet gjort omfattende og koordinerede fremskridt. Det Europæiske Råd hilser de resultater velkommen, der er blevet opnået i den første femårsperiode: fundamentet for en fælles asyl- og indvandringspolitik er blevet lagt, der er forberedt en harmonisering af grænsekontrollen, politisamarbejdet er blevet forbedret, og man er kommet langt med grundlaget for det retlige samarbejde på basis af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme.

Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters sikkerhed er blevet et mere presserende spørgsmål, navnlig på baggrund af terrorangrebene den 11. september 2001 i USA og den 11. marts 2004 i Madrid. Europas borgere forventer med rette, at Den Europæiske Union gør en mere effektiv, fælles indsats for at løse grænseoverskridende problemer som ulovlig migration, menneskehandel og menneskesmugling, terrorisme og organiseret kriminalitet og for at bekæmpe disse problemer, idet den samtidig sikrer overholdelse af de grundlæggende friheder og rettigheder. Navnlig for så vidt angår sikkerhed er koordinering og sammenhæng mellem den indre og den ydre dimension blevet stadig mere påkrævet, og der er behov for en kraftig indsats på dette område.

Fem år efter Det Europæiske Råds møde i Tammerfors er tiden inde til en ny dagsorden, så Unionen kan bygge videre på disse resultater og effektivt tage de nye udfordringer op, som den vil blive stillet over for. Det Europæiske Råd har derfor vedtaget et nyt, flerårigt program, som får navnet Haag-programmet. Det afspejler de bestræbelser, der kommer til udtryk i traktaten om en forfatning for Europa, og bidrager til at forbedre Unionen på traktatens ikrafttræden. Den tilgodeser fuldt ud Kommissionens evaluering¹, som Det Europæiske Råd hilste velkommen i juni 2004, og den henstilling, som Europa-Parlamentet vedtog den 14. oktober 2004², navnlig med hensyn til overgangen til kvalificeret flertal og fælles beslutningsprocedure som omhandlet i artikel 67, stk. 2, i TEF.

Formålet med Haag-programmet er at sætte henholdsvis EU og medlemsstaterne i stand til bedre at sikre grundlæggende rettigheder, minimumsretsikkerhedsgarantier og adgang til retlig prøvelse, at yde beskyttelse i henhold til Genève-flygtningekonventionen og andre internationale traktater til personer, der har behov for det, at regulere migrationsstrømmene og kontrollere EU's ydre grænser, at bekæmpe den grænseoverskridende organiserede kriminalitet og terrortruslen, at udnytte Europols og Eurojusts potentiale, at videreudbygge den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og attester i både civile sager og straffesager og at fjerne retlige og judicielle hindringer for bilæggelse af grænseoverskridende tvister i civilretlige og familieretlige spørgsmål. Dette mål skal nås af hensyn til borgerne, idet der skal udarbejdes et fælles asylsystem og indføres lettere adgang til retlig prøvelse, bedre praktisk politisamarbejde og retligt samarbejde, foretages en tilnærmelse af lovgivningerne og udarbejdes fælles politikker.

¹ KOM(2004) 401 endelig.

² P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Et centralt element i den nærmeste fremtid vil være at forebygge og bekæmpe terrorisme. En fælles tilgang på dette område bør bygge på princippet om, at medlemsstaterne i forbindelse med beskyttelsen af den nationale sikkerhed i fuldt omfang bør tilgodese sikkerheden i EU som helhed. Det Europæiske Råd vil desuden blive anmodet om i december 2004 at tilslutte sig EU's nye narkotikastrategi for 2005-2012, der vil blive en del af det foreliggende program.

Det Europæiske Råd ser det fælles projekt om at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som hovedhjørnestenen i bestræbelserne på at gøre samfundene sikre, skabe gensidig tillid og styrke retsstaten i hele EU. Frihed, retfærdighed, kontrol ved de ydre grænser, indre sikkerhed og terrorismeforebyggelse bør fremover betragtes som uadskilkelige elementer i EU som helhed. En optimal beskyttelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver tværfaglig og koordineret handling både på EU-plan og på nationalt plan med deltagelse af de kompetente retshåndhavende myndigheder, navnlig politi, toldvæsen og grænsekontrolmyndigheder.

På baggrund af dette program opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at forelægge Rådet en handlingsplan i 2005, hvori dette programs mål og prioriteter omsættes til konkret handling. Planen skal indeholde en tidsplan for vedtagelse og gennemførelse af samtlige tillæg. Det Europæiske Råd anmoder Rådet om at sikre, at tidsplanen for hver enkelt foranstaltning overholdes. Kommissionen opfordres til at forelægge Rådet årlige rapporter om gennemførelsen af Haag-programmet ("resultattavler").

II. GENERELLE RETNINGSLINJER

1. Generelle principper

Nedenstående program søger at tage udfordringerne op og opfylde borgernes forventninger. Programmet bygger på en pragmatisk indfaldsvinkel og det arbejde, der er i gang på grundlag af Tammerfors-programmet, løbende handlingsplaner og en evaluering af førstegenerationsforanstaltningerne. Det bygger endvidere på de generelle principper om subsidiaritet, proportionalitet og solidaritet, samt respekt for medlemsstaternes forskellige retssystemer og -traditioner.

Traktaten om en forfatning for Europa (i det følgende benævnt forfatningstraktaten) har tjent som pejlemærke for ambitionsniveauet, men det er de nugældende traktater, der danner retsgrundlaget for Rådets indsats, indtil forfatningstraktaten træder i kraft. De forskellige politikområder er derfor blevet gennemgået for at konstatere, om det indledende arbejde eller de første undersøgelser kan sættes i gang allerede nu, så de foranstaltninger, der er foreskrevet i forfatningstraktaten, kan træffes, så snart den træder i kraft.

De grundlæggende rettigheder som garanteret ved den europæiske menneskerettighedskonvention og chartret om grundlæggende rettigheder i forfatningstraktatens del II, herunder også de forklarende noter, samt Genève-flygtningekonventionen skal overholdes fuldt ud. Samtidig er det hensigten med programmet, at der skal gøres reelle og væsentlige fremskridt hen imod større gensidig tillid og fremme af fælles politikker til fordel for alle borgere.

2. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder

Integreringen af chartret i forfatningstraktaten og tiltrædelsen af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vil gøre EU og dens institutioner juridisk forpligtet til at sikre, at de grundlæggende rettigheder ikke blot overholdes, men fremmes aktivt inden for alle dens aktivitetsområder.

I den forbindelse bifaldt Rådet Kommissionens meddelelse om udvidelse af mandatet for Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad til at omfatte et menneskerettighedsagentur.

3. Gennemførelse og evaluering

Kommissionens status over Tammerfors-programmet³ viste klart, at der er behov for en fyldestgørende og rettidig gennemførelse og evaluering af alle former for foranstaltninger inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

³ KOM(2004) 401 endelig.

Det er af afgørende betydning, at Rådet i 2005 udvikler praktiske metoder, der kan fremme en rettidig gennemførelse på alle politikområder: foranstaltninger, der kræver brug af de nationale myndigheders ressourcer, bør ledsages af konkrete planer, der kan sikre en mere effektiv gennemførelse, og gennemførelsesperiodens længde bør fastsættes i forhold til, hvor kompleks en foranstaltning der er tale om. Regelmæssige fremskridtsrapporter i løbet af gennemførelsesperioden kunne tjene som en tilskyndelse til at gøre en indsats i medlemsstaterne.

Efter Det Europæiske Råds opfattelse er en evaluering af såvel gennemførelsen af alle foranstaltningerne som deres virkninger af afgørende betydning for, at EU's indsats bliver effektiv. De evalueringer, der foretages fra 1. juli 2005, skal være systematiske, objektive, upartiske og effektive, samtidig med at det skal undgås, at de bliver en for stor administrativ byrde for de nationale myndigheder og Kommissionen. Evalueringerne bør have til formål at vurdere, hvordan en foranstaltning har virket, og foreslå løsninger på de problemer, der er opstået under gennemførelsen og/eller anvendelsen. Kommissionen bør hvert år udarbejde en evalueringsrapport over gennemførte foranstaltninger, som skal forelægges Rådet, og orientere Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

Kommissionen opfordres til at udarbejde forslag om Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters rolle i evalueringen i Eurojusts aktiviteter og kontrollen med Europols aktiviteter, der kan forelægges, så snart forfatningstraktaten er trådt i kraft.

4. Revision

Da programmet delvis kommer til at løbe i en periode, hvor forfatningstraktaten træder i kraft, forekommer det nyttigt at tage dets gennemførelse op til revision. Til det formål opfordres Kommissionen til, når forfatningstraktaten træder i kraft (1. november 2006), at aflægge rapport til Det Europæiske Råd om de fremskridt, der er gjort, og at foreslå de nødvendige tilføjelser til programmet under hensyntagen til overgangen til nye retsgrundlag som følge af forfatningstraktatens ikrafttræden.

III. SPECIFIKKE RETNINGSLINJER

1. STYRKELSE AF FRIHED

1.1. Unionsborgerskab

Alle EU-borgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er kernerettigheden i unionsborgerskabet. Den praktiske betydning af unionsborgerskabet vil blive større med den fulde gennemførelse af direktiv 2004/38⁴, der er en kodificering af EF-retten på dette område, og som skaber afklaring og forenkling. Kommissionen anmodes om i 2008 at forelægge en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet, der eventuelt skal være ledsaget af forslag, som giver EU-borgere ret til at rejse inden for EU på lignende vilkår som en medlemsstats egne statsborgere, når de rejser eller flytter i deres eget land, i overensstemmelse med anerkendte principper i fællesskabsretten.

Det Europæiske Råd tilskynder EU's institutioner til inden for rammerne af deres beføjelser at opretholde en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet og at fremme og lette borgernes deltagelse i det offentlige liv. Det Europæiske Råd opfordrer specielt Rådet og Kommissionen til at lægge særlig vægt på bekæmpelse af antisemitisme, racisme og fremmedhad.

1.2. Asyl-, migrations- og grænsepolitik

Den internationale migration vil fortsætte. Der er behov for en samlet fremgangsmåde, der omfatter alle stadier af migrationen, og som tager hensyn til de grundlæggende migrationsårsager, indrejsepolitikkerne og integrations- og tilbagesendelsespolitikkerne.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

For at sikre, at der anvendes en sådan tilgang, opfordrer Det Europæiske Råd indtrængende Rådet, medlemsstaterne og Kommissionen til at skabe koordinerede, tætte og effektive arbejdsrelationer mellem de personer, der er ansvarlige for migrations- og asylpolitikken, og dem, der er ansvarlige for andre politikker af relevans for disse områder.

Den igangværende udvikling af den europæiske asyl- og indvandringspolitik bør bygge på en fælles analyse af alle migrationsfænomenets aspekter. En intensiveret indsamling, levering, udveksling og effektiv anvendelse af ajourført information og oplysninger om enhver relevant udvikling i migrationen er af vital betydning.

Anden fase i udviklingen af en fælles politik inden for asyl, migration og grænser startede den 1. maj 2004. Den bør bygge på solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling, herunder de finansielle følger heraf, samt et tættere praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne: teknisk bistand, uddannelse og udveksling af oplysninger, overvågning af instrumenternes korrekte og rettidige gennemførelse og anvendelse samt yderligere harmonisering af lovgivningen.

Det Europæiske Råd anmoder under hensyn til den status, Kommissionen har udarbejdet, og de markante synspunkter, som Europa-Parlamentet har givet udtryk for i sin henstilling⁵, Rådet om inden den 1. april 2005 efter formel høring af Europa-Parlamentet på grundlag af artikel 67, stk. 2, i TEF at vedtage en afgørelse om anvendelse af proceduren i artikel 251 i TEF på alle afsnit IV-foranstaltninger vedrørende styrkelsen af frihed, jf. dog Nice-traktaten.

1.3. Et fælles europæisk asylsystem

Formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer med asyl eller subsidiær beskyttelse. Det skal bygge på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase.

⁵ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Det Europæiske Råd anmoder medlemsstaterne om straks at gennemføre første fase fuldstændigt. Rådet bør i denne forbindelse i overensstemmelse med artikel 67, stk. 5, i TEF med enstemmighed vedtage direktivet om asylprocedurer snarest muligt. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne i første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010. Det Europæiske Råd opfordrer i denne forbindelse Kommissionen til at forelægge en analyse af hensigtsmæssigheden samt af de juridiske og praktiske følger af den fælles procedure for behandling af asylansøgninger i EU samt af mulighederne og vanskelighederne i denne forbindelse. Desuden bør man i en særskilt undersøgelse, der foretages i nært samråd med UNHCR, se på fordelene ved, hensigtsmæssigheden af og muligheden for at gennemføre den fælles behandling af asylansøgninger uden for EU's område som supplement til det fælles europæiske asylsystem og i overensstemmelse med de relevante internationale standarder.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til i 2005 at oprette passende strukturer, der inddrager medlemsstaternes nationale asylmyndigheder med henblik på at fremme det praktiske samarbejde, hvor parterne bistår hinanden. Medlemsstaterne vil således bl.a. få bistand ved indførelsen af en ensartet procedure til vurdering af ansøgninger om international beskyttelse og til fælles indsamling, vurdering og anvendelse af oplysninger om hjemlande, samt ved håndteringen af særlige pres på asylsystemerne og modtagekapaciteterne, som bl.a. skyldes deres geografiske beliggenhed. Når den fælles asylprocedure er indført, bør disse strukturer på grundlag af en evaluering blive omdannet til et europæisk støttekontor med henblik på alle former for samarbejde mellem medlemsstaterne i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem.

Det Europæiske Råd ser med tilfredshed på indførelsen af den nye europæiske flygtningefond for perioden 2005-2010 og understreger, at det er bydende nødvendigt, at medlemsstaterne opretholder passende asylsystemer og modtagefaciliteter som optakt til indførelsen af en fælles asylprocedure. Det opfordrer Kommissionen til at bevilge eksisterende EF-midler som bistand til medlemsstaternes behandling af asylansøgninger og modtagelse af kategorier af tredjelandsstatsborgere. Det opfordrer Rådet til at udpege disse kategorier på grundlag af et forslag, som Kommissionen skal forelægge i 2005.

1.4. Lovlig indvandring og bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse
 Lovlig indvandring vil spille en vigtig rolle for udbygningen af den videnbaserede økonomi i Europa og for fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. Den kan også være et element i partnerskaberne med tredjelande.

Det Europæiske Råd understreger, at fastlæggelsen af antallet af indrejsetilladelser til udenlandsk arbejdskraft hører under medlemsstaternes kompetence. Det Europæiske Råd, der noterer sig resultaterne af drøftelserne om grønbogen om arbejdsmigration, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabon-strategien, opfordrer Kommissionen til inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan om lovlig migration, herunder indrejseprocedurer, der gør det muligt at reagere hurtigt på udsving i efterspørgslen efter udenlandsk arbejdskraft på arbejdsmarkedet.

Da den uformelle økonomi og ulovlige beskæftigelse kan virke som en pull-faktor på ulovlig indvandring og føre til udbytning, opfordrer Det Europæiske Råd medlemsstaterne til at nå de mål for reduktion af den uformelle økonomi, der er fastlagt i den europæiske beskæftigelsesstrategi.

1.5. Integration af tredjelandsstatsborgere
 En vellykket integration af lovligt bosiddende tredjelandsstatsborgere og deres efterkommere kan være befordrende for stabiliteten og samhørigheden i vore samfund. For at nå dette mål er det vigtigt at udvikle effektive politikker og forhindre, at visse grupper bliver isoleret. Det er derfor af væsentlig betydning, at der anvendes en samlet tilgang, som involverer interesser på lokalt, regionalt og nationalt plan samt EU-plan.

Selv om Det Europæiske Råd erkender, at der allerede er gjort fremskridt med hensyn til retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere med lovlig bopæl i EU, opfordrer det til, at tredjelandsstatsborgere får de samme muligheder for at deltage fuldt ud i samfundet som andre. Der bør gøres en indsats for at fjerne alle integrationshæmmende faktorer.

Det Europæiske Råd understreger behovet for en mere omfattende koordinering af de nationale integrationspolitikker og EU-initiativerne på dette felt. Med henblik herpå bør der fastlægges fælles grundprincipper for en sammenhængende europæisk integrationsramme.

Disse principper, der skal skabe sammenhæng mellem alle politikker med relation til integration, bør i det mindste omfatte nedenstående aspekter.

Integration

er en kontinuerlig tovejsproces, der implicerer såvel de lovligt bosiddende

tredjelandstatsborgere som værtslandet

indbefatter, men går videre end en politik mod forskelsbehandling

indebærer, at Den Europæiske Unions grundlæggende værdier og grund-

læggende menneskerettigheder respekteres

kræver grundlæggende færdigheder for deltagelse i samfundet som aktive

medborgere

forudsætter en hyppig interaktion og tværkulturel dialog mellem alle sam-

fundets medlemmer i fælles fora og aktiviteter for at forbedre den

gensidige forståelse

vedrører en lang række af politikker, herunder beskæftigelses- og uddannel-

sespolitik.

En ramme, der bygger på disse fælles principper, vil danne grundlaget for fremtidige EU-initiativer baseret på klare mål og evalueringsmidler. Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen til at fremme den strukturelle udveksling af erfaringer og oplysninger om integration med støtte fra et alment tilgængeligt websted på internettet, som endnu ikke er oprettet.

1.6. Den eksterne dimension af asyl og migration

1.6.1. Partnerskab med tredjelande

Asyl og migration er ifølge sagens natur spørgsmål af international karakter. Det bør være målet for EU's politik som ligestillet partner at bistå tredjelande, eventuelt under anvendelse af eksisterende EF-midler, i deres bestræbelser på at forbedre deres kapacitet med hensyn til håndtering af migrationsstrømme og beskyttelse af flygtninge, forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, oplysning om lovlige indvandningskanaler, håndtering af flygtningesituationer gennem bedre adgang til holdbare løsninger, opbygning af grænsekontrolkapacitet, større dokument-sikkerhed og tackling af hjemsendelsesproblematikken.

Det Europæiske Råd erkender, at en utilstrækkelig håndtering af migrationsstrømmene kan føre til humanitære katastrofer. Det ønsker at udtrykke sin dybeste bekymring over de menneskelige tragedier, der finder sted i Middelhavet, når indvandrere forsøger at rejse ulovligt ind i EU. Det opfordrer alle lande til at styrke samarbejdet om at forhindre yderligere tab af menneskeliv.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at fortsætte processen mod fuldstændig integrering af migrationsspørgsmålet i EU's nuværende og kommende forbindelser med tredjelande. Det opfordrer Kommissionen til at fuldende integreringen af migrationsspørgsmålet i lande- og regionalstrategierne for alle relevante tredjelande inden foråret 2005.

Det Europæiske Råd erkender behovet for, at EU i en ånd af fælles ansvar bidrager til et mere tilgængeligt, retfærdigt og effektivt internationalt beskyttelsessystem i partnerskab med tredjelande, der sikrer adgang til beskyttelse og holdbare løsninger på det tidligst mulige stadium. Landene i hjem- og transitregionerne vil blive støttet i deres indsats for at øge kapaciteten med hensyn til beskyttelse af flygtninge. I denne forbindelse opfordrer Det Europæiske Råd alle tredjelande til at tiltræde og overholde Genève-flygtningekonventionen.

1.6.2. Partnerskab med hjemlande og -regioner

Det Europæiske Råd tilslutter sig Kommissionens meddelelse om bedre adgang til holdbare løsninger⁶ og opfordrer Kommissionen til at udarbejde regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan i partnerskab med de berørte tredjelande og i nært samråd og samarbejde med UNHCR. Disse programmer skal bygge på de erfaringer, der gøres i pilotbeskyttelsesprogrammer, der skal igangsættes inden udgangen af 2005. Programmerne skal omfatte en række relevante instrumenter, der først og fremmest er koncentreret om kapacitetsopbygning, og et fælles genbosættelsesprogram for medlemsstater, der ønsker at deltage i et sådant program.

⁶ KOM(2004) 410 endelig.

Politikker, der sammenkæder migration, udviklingssamarbejde og humanitær bistand, bør være sammenhængende og bør udvikles i partnerskab og dialog med hjemlande og -regioner. Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med de fremskridt, der allerede er gjort, opfordrer Rådet til at udvikle disse politikker med særlig vægt på de grundlæggende årsager, push-faktorer og fattigdomsbekæmpelse og opfordrer Kommissionen til at forelægge konkrete og detaljerede forslag senest i foråret 2005.

1.6.3. Partnerskab med transitlande og -regioner

Hvad transitlandene angår fremhæver Det Europæiske Råd behovet for et intensiveret samarbejde og kapacitetsopbygning, især ved EU's sydlige og østlige grænser, så de pågældende lande bedre kan håndtere migrationsstrømmene og yde flygtninge passende beskyttelse. Lande, der viser ægte vilje til at opfylde forpligtelserne i henhold til Genève-flygtningekonventionen, vil modtage støtte til kapacitetsopbygning i nationale asylsystemer, grænsekontrol og bredere samarbejde om migrationsproblemer.

Forslaget til forordning om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument⁷ udgør den strategiske ramme for intensivering af samarbejdet og dialogen med nabolande, bl.a. rundt om Middelhavet, om asyl og migration og for iværksættelse af nye foranstaltninger. Det Europæiske Råd vil i den forbindelse gerne have en rapport om fremskridt og resultater inden udgangen af 2005.

1.6.4. Hjemsendelses- og tilbagetagelsespolitik

Indvandrere, som ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig lovligt i EU, skal vende hjem på frivillig basis eller om nødvendigt tvangshjemsendes. Det Europæiske Råd opfordrer til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles beskyttelsesstandarder for personer, så at de hjemsendes på en human måde og med fuld respekt for deres menneskerettigheder og værdighed.

⁷ KOM(2004) 628 endelig.

Det Europæiske Råd finder det vigtigt, at Rådet i begyndelsen af 2005 indleder drøftelser om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer, herunder minimumsstandarder til støtte for en effektiv national tilbagesendelsesindsats. Under udarbejdelsen af disse standarder bør man også tage hensyn til særlige betænkeligheder i forbindelse med opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed. Der er nødvendigt at skabe sammenhæng mellem tilbagesendelsespolitikken og alle andre aspekter af EF's eksterne forbindelser med tredjelande, og der skal lægges særlig vægt på problemet vedrørende statsborgere fra sådanne tredjelande, som ikke har pas eller andre identitetsdokumenter.

Det Europæiske Råd opfordrer til,
 at der indføres et tættere samarbejde og gensidig teknisk bistand
 at forberedelserne til indførelse af en europæisk tilbagesendelsesfond indledes
 at der udarbejdes fælles integrerede lande- og regionsspecifikke tilbagesendelsesprogrammer
 at der oprettes en europæisk tilbagesendelsesfond inden 2007 på baggrund af evalueringen af den forberedende fase
 at EF-tilbagebetalingsaftaler indgås rettidigt
 at Kommissionen omgående udnævner en særlig repræsentant for en fælles tilbagebetalingspolitik.

1.7. Håndtering af migrationsstrømme

1.7.1. Grænsekontrol og bekæmpelse af ulovlig indvandring

Det Europæiske Råd understreger, at det er vigtigt, at kontrollen ved de indre grænser afskaffes hurtigt, at den gradvise indførelse af det integrerede system for forvaltning af de ydre grænser videreføres, og at kontrollen og overvågningen ved EU's ydre grænser skærpes. I denne forbindelse fremhæver det behovet for solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling, der også omfatter de finansielle konsekvenser, mellem medlemsstaterne.

Det Europæiske Råd anmoder indtrængende Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til afskaffelse af kontrollen ved de indre grænser hurtigst muligt, såfremt alle krav vedrørende anvendelsen af Schengen-reglerne er opfyldt, og efter at Schengen-informationssystemet (SIS II) er blevet operationelt i 2007. For at nå dette mål bør evalueringen af gennemførelsen af de regler, der ikke vedrører SIS II, indledes i første halvår af 2006.

Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med oprettelsen af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser den 1. maj 2005. Det beder Kommissionen forelægge Rådet en evaluering af agenturet inden udgangen af 2007. Evalueringen bør indeholde en revurdering af agenturets opgaver og en vurdering af, om agenturet bør beskæftige sig med andre aspekter af grænseforvaltningen, herunder et øget samarbejde med toldmyndighederne og andre kompetente myndigheder med ansvar for sikkerhedsspørgsmål i forbindelse med varer.

Kontrollen og overvågningen af de ydre grænser falder inden for de nationale grænsemyndigheders ansvarsområde. For at støtte medlemsstaterne i tilfælde, hvor der er specifikke behov for kontrol og overvågning af lange eller vanskelige strækninger ved de ydre grænser, og når medlemsstaterne står over for specielle uforudsete omstændigheder som følge af et ekstraordinært migrationspres ved disse grænser,

opfordrer Det Europæiske Råd dog:

Rådet til at oprette hold af nationale eksperter, der kan yde hurtig teknisk og operationel bistand til de medlemsstater, der anmoder om det, efter en fyldestgørende risikoanalyse fra Grænseforvaltningsagenturet og inden for rammerne heraf på grundlag af et forslag fra Kommissionen om de relevante beføjelser og den nødvendige finansiering til sådanne hold, der skal forelægges i 2005

Rådet og Kommissionen til at indføre en EF-grænseforvaltningsfond inden udgangen af 2006

Kommissionen til straks efter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser at supplere den nuværende Schengen-evalueringsmekanisme med en tilsynsmekanisme, der sikrer, at medlemsstaternes eksperter inddrages fuldt ud, og som bl.a. omfatter uanmeldte inspektioner.

Midtvejsrevisionen af agenturets opgaver og navnlig evalueringen af, hvordan holdene af nationale eksperter fungerer, bør også omfatte spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at etablere et europæisk system af grænsevagter.

Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne til at forbedre deres fælles analyser af migrationsruter og praksis i forbindelse med menneskesmugling og ulovlig handel og af forbrydernet, der opererer i dette område, bl.a. inden for rammerne af grænseforvaltningsagenturet og i tæt samarbejde med Europol og Eurojust. Det opfordrer endvidere Rådet og Kommissionen til at etablere et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer i relevante tredjelande. Det Europæiske Råd bifalder i den forbindelse initiativer fra medlemsstaternes side vedrørende frivilligt samarbejde til søs, navnlig om redningsoperationer, i overensstemmelse med national lovgivning og folkeretten, herunder eventuelt også et kommende samarbejde med tredjelande.

Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om i 2005 at udarbejde en plan for opstilling af fælles standarder, bedste praksis og mekanismer til forebyggelse og bekæmpelse af menneskesmugling.

1.7.2. Biometri og informationssystemer

Håndteringen af migrationsstrømmene, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring, bør styrkes gennem sammenhængende sikkerhedsforanstaltninger, der på en effektiv måde kæder visumansøgningsprocedurerne sammen med procedurerne for ind- og udrejse ved de ydre grænser. Sådanne foranstaltninger har også betydning for kriminalitetsforebyggelse og -kontrol, specielt terrorisme. For at nå dette mål er der brug for en sammenhængende tilgang og harmoniserede løsninger i EU med hensyn til biometriske identifikatorer og oplysninger.

Det Europæiske Råd anmoder Rådet om at undersøge, hvordan effektiviteten og interoperabiliteten i EU's informationssystemer kan maksimeres i forbindelse med tacklingen af ulovlig indvandring, og hvordan grænsekontrollen og forvaltningen af systemerne kan forbedres på grundlag af Kommissionens meddelelse om interoperabilitet mellem Schengen-informationssystemet (SIS II), Visum-informationssystemet (VIS) og Eurodac, som skal lanceres i 2005 under hensyn til nødvendig-

heden af at finde den rette ligevægt mellem retshåndhævelsesformål og beskyttelsen af den enkeltes grundlæggende rettigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne til at fortsætte arbejdet med at integrere biometriske identifikatorer i rejsedokumenter, visa, opholdstilladelser, EU-pas og informationssystemer og til at forberede sig på at opstille minimumsstandarder for nationale id-kort under hensyntagen til ICAO-standarderne.

1.7.3. Visumpolitik

Det Europæiske Råd understreger behovet for en videre udbygning af den fælles visumpolitik som del af et system med flere niveauer, der skal lette den lovlige rejseaktivitet og tacklingen af den ulovlige indvandring gennem yderligere harmonisering af national lovgivning og behandlingspraksis ved de lokale konsulære missioner. Der bør på lang sigt oprettes fælles visumkontorer under hensyn til drøftelserne om oprettelse af en tjeneste for EU's optræden udadtil. Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med, at enkelte medlemsstater har taget initiativ til på frivillig basis at dele personale og midler til visumudstedelse.

Det Europæiske Råd

opfordrer Kommissionen til som et første skridt at foreslå de ændringer, der er nødvendige for at styrke visumpolitikkerne yderligere og i 2005 forelægge et forslag om oprettelse af fælles asylansøgningscentre, bl.a. med fokus på mulige synergier i forbindelse med udviklingen af VIS, at revidere de fælles konsulære instrukser og forelægge relevant forslag senest i 2006

understreger betydningen af en hurtig gennemførelse af VIS, der skal starte med integreringen af bl.a. alfanumeriske data og fotos inden udgangen af 2006 og biometriske data senest inden udgangen af 2007 opfordrer Kommissionen til straks at fremsætte de nødvendige forslag med henblik på overholdelse af den aftalte tidsfrist for gennemførelse af VIS

opfordrer Kommissionen til at fortsætte sine bestræbelser på at sikre, at alle EU-borgere snarest muligt kan rejse uden korttidsvisum til alle de tredjelande, hvis statsborgere kan rejse ind i EU uden visum

anmoder Rådet og Kommissionen om med henblik på at udarbejde en fælles strategi at undersøge, om det som led i EF's tilbagetagelsespolitik ville være hensigtsmæssigt at gøre det lettere i enkelttilfælde at udstede korttidsvisa til tredjelandsstatsborgere, når det er muligt, og på gensidig basis som led i et egentligt partnerskab under forbindelserne udadtil, der bl.a. omfatter migrationsrelaterede spørgsmål.

2. STYRKELSE AF SIKKERHEDEN

2.1. Bedre udveksling af oplysninger

Det Europæiske Råd er overbevist om, at en styrkelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en innovativ tilgang til grænseoverskridende udveksling af oplysninger om retshåndhævelse. Det bør ikke længere være et problem, at oplysninger krydser grænserne.

Fra 1. januar 2008 bør udveksling af sådanne oplysninger i hele EU styres på nedennævnte betingelser vedrørende princippet om disponibilitet, hvilket betyder, at en embedsmand ved de retshåndhævende myndigheder i en medlemsstat, som har brug for oplysninger for at kunne udøve sit hverv, overalt i Unionen kan få udleveret disse af en anden medlemsstat, og at den retshåndhævende myndighed i den anden medlemsstat, der ligger inde med disse oplysninger, udleverer dem til det ønskede formål under hensyntagen til behovene i forbindelse med den igangværende efterforskning i den pågældende medlemsstat.

Uden at det griber ind i det igangværende arbejde⁸ anmodes Kommissionen om at forelægge forslag til gennemførelse af disponibilitetsprincippet inden udgangen af 2005, idet følgende centrale betingelser overholdes nøje og:

udvekslingen må kun finde sted med henblik på løsning af opgaver, der ligger inden for lovens rammer
 der skal være garanti for dataintegritet
 informationskilder skal beskyttes og datahemmeligheden sikres på alle stadier under og efter udvekslingen

⁸ Udkast til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til grove lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger. (KOM 2004) 221 endelig).

der skal anvendes fælles standarder for adgang til data og fælles tekniske standarder

det skal kontrolleres, at bestemmelserne vedrørende databeskyttelse overholdes, og der skal sikres relevant kontrol før og efter udvekslingen

enkeltpersoner skal beskyttes mod datamisbrug og have ret til at få ukorrekte oplysninger rettet.

Ved udvekslingen af oplysninger skal der gøres fuld brug af ny teknologi, og den skal være tilpasset hver enkelt type information, i givet fald gennem gensidig adgang til eller interoperabilitet mellem nationale databaser eller direkte (online) adgang, bl.a. for Europol, til eksisterende centrale EU-databaser så som SIS. Nye centraliserede EU-databaser bør kun oprettes på grundlag af undersøgelser, der godtgør, at de er en fordel.

2.2. Terrorisme

Det Europæiske Råd understreger, at en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kræver, at medlemsstaterne ikke begrænser deres aktiviteter til at beskytte deres egen sikkerhed, men at de også fokuserer på sikkerheden i EU som helhed.

Dette mål medfører

at medlemsstater ikke kun udnytter deres efterretnings- og sikkerhedstjenester til at bekæmpe trusler mod deres egen sikkerhed, men også til i nødvendigt omfang at beskytte de andre medlemsstaters interne sikkerhed

at en medlemsstat, der ligger inde med oplysninger om trusler mod andre medlemsstaters interne sikkerhed, omgående videregiver disse oplysninger til de kompetente myndigheder i disse andre medlemsstater, og

at medlemsstaterne sikrer, at der ikke opstår huller i overvågningen af personer eller varer, der er under sikkerhedstjenesternes overvågning i forbindelse med terrortrusler, når sådanne personer eller varer passerer en grænse.

På kort sigt skal alle elementer i Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 og EU's handlingsplan for bekæmpelse af racisme gennemføres fuldt ud, og der skal navnlig gøres øget brug af Europol og Eurojust, og EU's antiterrorkoordinatør opfordres til at fremme sagen.

I den forbindelse erindrer Det Europæiske Råd om sin opfordring til Kommissionen om at forelægge et forslag til en fælles EU-strategi for anvendelse af passageroplysninger i forbindelse med grænse- og luftfartssikkerhed og andre retshåndhævelsesformål⁹.

Det høje informationsudvekslingsniveau mellem sikkerhedstjenesterne bør opretholdes. Det bør dog forbedres under hensyn til det overordnede disponibilitetsprincip som beskrevet i punkt 2.1 og med særligt fokus på de specielle forhold, der gør sig gældende i forbindelse med sikkerhedstjenesters arbejdsmetoder, f.eks. behovet for at beskytte de metoder, der anvendes til indsamling af oplysninger, og informationskilderne, og at oplysningerne stadig behandles fortroligt efter udvekslingen.

Fra 1. januar 2005 vil SitCen forsyne Rådet med strategiske analyser af terrortruslen baseret på efterretninger fra medlemsstaternes efterretnings- og sikkerhedstjenester og, når det er relevant, på oplysninger fra Europol.

Det Europæiske Råd understreger, hvor vigtigt det er at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme. Det Europæiske Råd ser frem til at drøfte den sammenhængende overordnede strategi, som det vil få forelagt af generalsekretæren/den højtstående repræsentant og Kommissionen på mødet i december 2004. Denne strategi skal give et bud på, hvordan de nuværende instrumenter f.eks. til overvågning af mistænkelige finansielle strømme og indefrysning af aktiver kan gøres mere effektive, samt foreslå nye redskaber vedrørende penge-transaktioner og de institutioner, der er involveret heri.

Kommissionen opfordres til at udarbejde forslag, der skal forbedre sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med oplagring og transport af sprængstoffer og sikre industrielle og kemiske prækursorerers sporbarhed.

⁹ Erklæring om bekæmpelse af terrorisme vedtaget den 25. marts 2004, dok. 7906/04, punkt 6.

Det Europæiske Råd understreger også, at der er behov for at sikre passende beskyttelse og hjælp til ofrene for terrorisme.

Inden udgangen af 2005 bør Rådet med bistand fra EU's antiterrorkoordinatør sammen med Kommissionen og eksperter fra medlemsstaterne udvikle en langsigtet strategi med henblik på at tackle de faktorer, som bidrager til radikaliserings og rekruttering i forbindelse med terroristiske aktiviteter.

Alle de instrumenter, Den Europæiske Union har til sin rådighed, bør udnyttes konsekvent, så det centrale mål - bekæmpelse af terrorisme - nås på alle fronter. Derfor bør RIA-ministrene, forsamlet i Rådet, spille en ledende rolle under hensyn til de opgaver, der henhører under Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser). Kommissionen bør gennemgå fællesskabslovgivningen i tide til, at den kan tilpasses sideløbende med foranstaltninger, der vil blive vedtaget til bekæmpelse af terrorisme.

Den Europæiske Union vil øge sin terrorbekæmpelseindsats yderligere i forbindelse med eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I denne forbindelse opfordres Rådet til sammen med Europol og det europæiske grænseforvaltningsagentur at oprette et net af nationale eksperter i forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og i grænsekontrol, der skal imødekomme anmodninger fra tredjelands om teknisk bistand med uddannelse og oplæring af deres myndigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer indtrængende Kommissionen til at øge midlerne til finansiering af kapacitetsopbyggende projekter i tredjelands til bekæmpelse af terrorisme og sikre, at den råder over tilstrækkelig ekspertise til at gennemføre disse projekter effektivt. Rådet opfordrer også Kommissionen til at sikre, at der ved den foreslåede revision af de eksisterende instrumenter vedrørende bistand til tredjelands afsættes tilstrækkelige midler til at sikre en hurtig, fleksibel og målrettet bistand til bekæmpelse af terrorisme.

2.3. Politisamarbejde

En effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret eller anden grov kriminalitet og terrorisme kræver et intensiveret praktisk samarbejde mellem medlemsstaternes politi- og toldmyndigheder og med Europol samt bedre udnyttelse af de nuværende instrumenter på området.

Det Europæiske Råd opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at sætte Europol i stand til i samarbejde med Eurojust at spille en central rolle i bekæmpelsen af alvorlig grænseoverskridende (organiseret) kriminalitet og terrorisme gennem ratificering og effektiv gennemførelse af de nødvendige retlige instrumenter

inden udgangen af 2004¹⁰

levering af alle nødvendige oplysninger af høj kvalitet til Europol i god tid tilskyndelse til et godt samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder og Europol.

Fra 1. januar 2006 skal Europol have erstattet sine situationsrapporter om kriminalitet med årlige trusselsvurderinger om grove former for organiseret kriminalitet på basis af oplysninger fra medlemsstaterne og input fra Eurojust og taskeforcen af politichefer. Rådet bør benytte disse analyser til at opstille årlige strategiske prioriteter, der kan tjene som retningslinjer for den videre indsats. Dette bør være næste skridt hen imod målet om at få opstillet og gennemført en metodologi for efterretningsstyret retshåndhævelse på EU-plan.

Medlemsstaterne bør udpege Europol som EU's centralkontor for bekæmpelse af euro-falskmøntneri efter bestemmelserne i Genèvekonventionen fra 1929.

Rådet bør vedtage den europæiske lov om Europol, jf. forfatningstraktatens artikel III-276, så hurtigt som muligt efter forfatningstraktatens ikrafttræden og senest den 1. januar 2008, under hensyn til de opgaver, som Europol pålægges.

Indtil da bør Europol prøve at forbedre sin funktionsmåde under fuld udnyttelse af samarbejdsaftalen med Eurojust. Europol og Eurojust skal hvert år aflægge rapport til Rådet om deres fælles erfaringer og specifikke resultater. Endvidere bør Europol og Eurojust tilskynde til brug af og deltagelse i medlemsstaternes fælles efterforskningshold.

¹⁰ Europol-protokoller: protokollen af 30. november 2000 om ændring af artikel 2 og bilaget til Europol, EFT C 358 af 13.12.2000, s. 1, protokollen af 28. november 2002 om privilegier og immuniteter for Europol, medlemmerne af Europols organer samt Europols vicedirektører og personale, EFT C 312 af 16.12.2002, s. 1, og protokol af 27. november 2003 om ændring af Europol-konventionen, EUT C 2 af 6.1.2004. Konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne, EFT C 197, 12.7.00, s. 1 med tilhørende protokol af 16. oktober 2001, EFT C 326, 21.11.01, s. 2 samt rammeafgørelse 2002/465/RIA af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold, EFT L 162 af 20.6.02, s. 1.

Medlemsstaterne har kun begrænsede erfaringer med brug af fælles efterforskningshold. Hver medlemsstat bør udpege en national ekspert for at tilskynde til brug af sådanne hold og til udveksling af erfaringer om bedste praksis.

Rådet bør udarbejde fælles principper for grænseoverskridende samarbejde mellem politi og toldvæsen. Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag om udbygning af Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

Medlemsstaterne bør forsøge at forbedre kvaliteten af deres data på retshåndhævelsesområdet med bistand fra Europol. Europol bør endvidere rådgive Rådet om metoder til forbedring af oplysningerne. Europol's informationssystem bør sættes i gang omgående.

Rådet opfordres til at tilskynde til udveksling af bedste praksis inden for efterforskningsteknik som det første skridt hen imod udvikling af fælles efterforskningsteknikker, jf. forfatningstraktatens artikel III-257, specielt inden for kriminalistik og it-sikkerhed.

Politisamarbejdet mellem medlemsstaterne er i en række sager blevet mere effektivt, idet man har lettet samarbejdet om specifikke opgaver mellem de berørte medlemsstater, når det har været relevant gennem oprettelse af fælles efterforskningshold, og når det har været nødvendigt med støtte fra Europol og Eurojust. I bestemte grænseområder er tættere samarbejde og bedre koordinering den eneste måde til at tackle kriminalitet og trusler mod offentlig og national sikkerhed.

Styrkelse af politisamarbejdet kræver mere fokus på gensidig tillid og tillidsskabende foranstaltninger. I et udvidet EU bør der gøres en særlig indsats for at forbedre forståelsen af, hvordan medlemsstaternes retssystemer og organisationer arbejder. Rådet og medlemsstaterne bør inden udgangen af 2005 i samarbejde med Cepol udvikle standarder og moduler for uddannelseskurser for medlemsstaternes politiembedsmænd om de praktiske aspekter af EU-samarbejdet om retshåndhævelse.

Kommissionen anmodes om, i tæt samarbejde med Cepol, inden udgangen af 2005 at udarbejde systematiske udvekslingsprogrammer for politimyndighederne med henblik på at give dem en bedre forståelse af, hvordan de forskellige medlemsstaters retssystemer og organisationer fungerer.

Endelig bør der med henblik på at forbedre den interne sikkerhed i Den Europæiske Union også tages hensyn til erfaringerne fra eksterne politioperationer.

2.4. Krisestyring inden for Den Europæiske Union med grænseoverskridende virkning

Det Europæiske Råd vedtog den 12. december 2003 den europæiske sikkerhedsstrategi, som opridser de globale udfordringer, hovedtruslerne, de strategiske mål og politiske konsekvenser, der skal tages stilling til, hvis man vil skabe et sikkert Europa i en bedre verden. Et væsentligt element deri er at varetage den interne sikkerhed i Den Europæiske Union, specielt i tilfælde af større interne kriser med grænseoverskridende virkning, der berører borgerne, den vitale infrastruktur og den offentlige orden og sikkerhed. Først når det er tilfældet, vil EU-borgerne og den vitale infrastruktur få den optimale beskyttelse i tilfælde af f.eks. et nukleart, radiologisk, biologisk og kemisk uheld.

Effektiv styring af grænseoverskridende kriser inden for EU kræver ikke blot en intensivning af den nuværende indsats inden for civilbeskyttelse og vital infrastruktur, men også en effektiv håndtering af aspekter vedrørende den offentlige orden og sikkerhed i forbindelse med sådanne kriser og koordineringen mellem disse områder.

Med henblik på denne koordinering anmoder Det Europæiske Råd Rådet og Kommissionen om inden for de eksisterende strukturer og inden for rammerne af de nationale beføjelser at oprette en integreret EU-krisestyringsordning i forbindelse med kriser med grænseoverskridende virkning inden for EU, som skal være implementeret inden den 1. juli 2006. Ordningen bør mindst omfatte følgende spørgsmål: videre evaluering af medlemsstaternes kapaciteter, lagre, uddannelse, fælles øvelser og operationelle planer for civil krisestyring.

2.5. Operationelt samarbejde

Det skal sikres, at de retshåndhævende og andre myndigheders operationelle aktiviteter inden for alle dele af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt overvågningen af de strategiske prioriteter, Rådet fastsætter, bliver koordineret.

Med henblik herpå opfordres Rådet til at forberede nedsættelsen af en komité for den indre sikkerhed, jf. forfatningstraktatens artikel III-261, bl.a. ved at fastlægge komitéens arbejdsområde, dens opgaver, beføjelser og sammensætning, så den kan nedsættes så hurtigt som muligt efter forfatningstraktatens ikrafttræden.

For at indsamle praktiske erfaringer med koordineringen indtil da opfordres Rådet til at afholde et møde hvert halve år mellem formændene for Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) og Artikel 36-Udvalget og repræsentanter for Kommissionen, Europol, Eurojust, grænseforvaltningsagenturet, taskforcen af politichefer og SitCen.

2.6. Kriminalitetsforebyggelse

Kriminalitetsforebyggelse er uløseligt forbundet med arbejdet med at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. EU har derfor brug for et effektivt redskab til at støtte medlemsstaternes kriminalpræventive indsats. Derfor bør Det Europæiske Kriminalpræventive Net gøres mere professionelt og styrkes. Da forebyggelse er et vidtrækkende begreb, er det væsentligt at fokusere på de foranstaltninger og prioriteter, der har den største nytteværdi for medlemsstaterne. Det Europæiske Kriminalpræventive Net bør bistå Rådet og Kommissionen med ekspertise og viden med henblik på at udforme effektive kriminalpræventive politikker.

Det Europæiske Råd bifalder i den forbindelse Kommissionens initiativ til at indføre EU-instrumenter til indsamling, analyse og sammenligning af information om kriminalitet og viktimisering og de respektive tendenser i medlemsstaterne under anvendelse af nationale statistikker og andre informationskilder som vedtagne indikatorer. Eurostat bør stå for at definere og indsamle disse data i medlemsstaterne.

Det er vigtigt at beskytte offentlige organisationer og private selskaber mod organiseret kriminalitet ved hjælp af administrative og andre foranstaltninger. Der bør lægges særlig vægt på systematiske undersøgelser af kapitalbesiddelser i fast ejendom som et værktøj i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Private og offentlige partnerskaber er et betydningsfuldt værktøj. Kommissionen opfordres til at forelægge relevante forslag herom i 2006.

2.7. Organiseret kriminalitet og korruption

Det Europæiske Råd bifalder udviklingen af et strategisk koncept for tackling af grænseoverskridende organiseret kriminalitet på EU-plan og anmoder Rådet og Kommissionen om at videreudvikle konceptet og gøre det operationelt sammen med andre partnere såsom Europol, Eurojust, taskeforcen af politichefer, EUCPN og Cpol. I den forbindelse bør der ses nærmere på spørgsmål vedrørende korruption og forbindelsen mellem korruption og organiseret kriminalitet.

2.8. Den europæiske narkotikastrategi

Det Europæiske Råd understreger betydningen af, at narkotikaproblemet tackles efter en sammenhængende, afbalanceret og tværfaglig strategi, som spænder over forebyggelses-, bistands- og rehabiliteringspolitikken i forbindelse med narkotikaafhængighed og politikken for bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel, prækursorer og hvidvaskning af penge, herunder styrkelsen af det internationale samarbejde.

Den europæiske narkotikastrategi for 2005-2012 vil blive føjet til programmet efter vedtagelsen på Det Europæiske Råd i december 2004.

3. STYRKELSE AF RETFÆRDIGHEDEN

Det Europæiske Råd understreger behovet for yderligere at fremme arbejdet med skabelsen af et Europa for borgerne og den væsentlige rolle, som oprettelsen af et europæisk retligt område vil spille i denne henseende. Der er allerede gennemført en række foranstaltninger. Der bør gøres en yderligere indsats for at lette adgangen til retlig prøvelse og retligt samarbejde samt fuld anvendelse af gensidig anerkendelse. Det er af særlig betydning, at grænserne mellem landene i Europa ikke længere udgør en hindring for bilæggelse af civilretlige tvister eller indbringelse af sager for domstolene og fuldbyrdelse af civilretlige afgørelser.

3.1. Domstolen

Det Europæiske Råd fremhæver Domstolens betydning i det relativt nye område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og glæder sig over, at forfatningstraktaten udvider Domstolens beføjelser betydeligt på dette område.

Af hensyn til EU-borgerne, og for at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan fungere gnidningsløst, bør præjudicielle spørgsmål behandles hurtigt, og det er derfor nødvendigt, at Domstolen kan træffe afgørelse hurtigst muligt som anført i forfatningstraktatens artikel III-369.

I denne sammenhæng og med henblik på forfatningstraktaten bør det overvejes at skabe en løsning, der tager sigte på hurtig og hensigtsmæssig behandling af anmodninger om præjudicielle afgørelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, om nødvendigt gennem en ændring af Domstolens statut. Kommissionen opfordres til - efter høring af Domstolen - at forelægge et forslag herom.

3.2. Tillidsskabende foranstaltninger og gensidig tillid

Både det strafferetlige og civilretlige samarbejde kan intensiveres, hvis der skabes større gensidig tillid og gradvis udvikles en europæisk retskultur, der er baseret på mangfoldigheden i medlemsstaternes retssystemer og på ensartethed i kraft af EU-lovgivning. I et udvidet EU bør gensidig tillid bygge på visheden om, at alle EU-borgere har adgang til et retssystem, der opfylder høje kvalitetsnormer. For at gøre det lettere at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse fuldt ud skal der indføres en ordning for objektiv og upartisk evaluering af gennemførelsen af EU-politikker på det retlige område, som fuldt ud respekterer domstolenes uafhængighed og er i overensstemmelse med alle eksisterende EU-mekanismer.

En styrkelse af den gensidige tillid kræver en aktiv indsats til forbedring af den gensidige forståelse mellem de judicielle myndigheder og de forskellige retssystemer. Netværk mellem de retlige organisationer og institutioner, som f.eks. netværket for anklagere, Det Europæiske Net af Højesteretter og Det Europæiske Net for Retlig Uddannelse, bør støttes af EU.

Udvekslingsprogrammer for de judicielle myndigheder vil lette samarbejdet og hjælpe med til at skabe gensidig tillid. Der bør systematisk inddrages et EU-element i uddannelsen af de judicielle myndigheder. Kommissionen anmodes om snarest muligt at udarbejde et forslag med henblik på etablering, på grundlag af de eksisterende strukturer, af et effektivt europæisk net for uddannelse af judicielle myndigheder inden for både civil- og strafferet, jf. forfatningstraktatens artikel III-269 og III-270.

3.3. Retligt samarbejde i kriminalsager

Dette samarbejde bør søges forbedret ved at begrænse de nuværende retlige forhindringer og styrke koordineringen af efterforskning. Med henblik på at øge retsforfølgningens effektivitet, samtidig med at der sikres en forsvarlig retspleje, bør man være særlig opmærksom på mulighederne for at koncentrere retsforfølgningen i grænseoverskridende multilaterale sager i én medlemsstat. Det er absolut nødvendigt yderligere at udvikle det strafferetlige samarbejde med henblik på en passende opfølgning af medlemsstaternes retshåndhavende myndigheders og Europols efterforskning.

Det Europæiske Råd erindrer i denne forbindelse om, at det er nødvendigt at ratificere og effektivt - og straks - gennemføre de retlige instrumenter til forbedring af det strafferetlige samarbejde som allerede nævnt i afsnittet om politisamarbejde.

3.3.1. Gensidig anerkendelse

Det samlede program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, som omfatter afgørelser i alle faser af de strafferetlige procedurer eller som på anden måde er relevante for sådanne procedurer, som f.eks. indsamling og anerkendelse af bevismidler, kompetencekonflikter og ne bis in idem-princippet og fuldbyrdelse af endelige fængselsdomme eller andre (alternative) sanktioner¹¹, bør suppleres, og man bør nærmere overveje yderligere forslag i den forbindelse.

¹¹ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10.

Den videre gennemførelse af gensidig anerkendelse, som er hjørnesteinen i det retlige samarbejde, indebærer opstilling af ækvivalente standarder for proceduremæssige rettigheder i straffesager, der er baseret på undersøgelser af det eksisterende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne, og at der tages behørigt hensyn til deres retlige traditioner. I denne forbindelse bør udkastet til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union vedtages inden udgangen af 2005. Rådet bør inden udgangen af 2005 vedtage rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse¹². Kommissionen opfordres til at forelægge sine forslag om forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især for seksualforbrydere, inden december 2004, så Rådet kan vedtage dem inden udgangen af 2005. Disse forslag bør i marts 2005 følges op af et yderligere forslag til et edb-system for udveksling af oplysninger.

3.3.2. Tilnærmelse af lovgivningerne

Det Europæiske Råd erindrer om, at det i traktaterne overvejes at fastsætte minimumsregler for visse aspekter af retsplejen for at lette gensidig anerkendelse af domme og retlige afgørelser og politisamarbejde og strafferetligt samarbejde med en grænseoverskridende dimension. Tilnærmelsen af den materielle strafferet tjener samme formål og vedrører særlig grove forbrydelser med grænseoverskridende dimensioner. Forbrydelser, som er specifikt nævnt i traktaterne, bør prioriteres.

For at sikre en mere effektiv gennemførelse inden for de nationale systemer, bør det være RIA-ministrene, der inden for Rådet har ansvaret for at definere overtrædelser af straffeloven og fastlægge strafferammerne generelt.

3.3.3. Eurojust

En effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret og anden grov kriminalitet samt terrorisme forudsætter samarbejde om og koordinering af efterforskningen, og eventuelt at retsforfølgningen koncentrerer sig hos Eurojust i samarbejde med Europol.

¹² KOM(2003) 688.

Det Europæiske Råd opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at sætte Eurojust i stand til at udføre sine opgaver ved effektivt at gennemføre afgørelsen om Eurojust inden udgangen af 2004¹³

med særlig vægt på de retlige beføjelser, de nationale medlemmer skal tillægges, og

at sørge for, at de kompetente nationale myndigheder samarbejder fuldt ud med Eurojust.

Rådet bør på grundlag af et forslag fra Kommissionen vedtage den europæiske lov om Eurojust, jf. forfatningstraktatens artikel III-273, så snart forfatningstraktaten træder i kraft, men ikke senere end 1. januar 2008, under hensyn til alle de opgaver, Eurojust pålægges.

Indtil da skal Eurojust forbedre sin arbejdsmåde ved at fokusere på koordinering af multilaterale, grove og komplekse sager. Eurojust bør i sin årsrapport til Rådet medtage resultaterne og kvaliteten af sit samarbejde med medlemsstaterne. Eurojust bør udnytte samarbejdsaftalen med Europol bedst muligt og fortsætte samarbejdet med det europæiske retlige netværk og andre relevante partnere.

Det Europæiske Råd anmoder Rådet om på grundlag af et forslag fra Kommissionen at drøfte den videre udvikling af Eurojust, når forfatningstraktaten er trådt i kraft.

3.4. Civilretligt samarbejde

3.4.1. Lettelse af de civilretlige procedurer på tværs af grænserne
Civilretten, herunder familieretten, berører borgerne i deres dagligdag. Det Europæiske Råd lægger derfor stor vægt på, at det civilretlige samarbejde udbygges yderligere, og at programmet for gensidig anerkendelse, der blev vedtaget i 2000, afsluttes endeligt. Det politiske hovedmål på dette område er, at grænserne mellem landene i Europa ikke længere må udgøre en hindring for bilæggelse af civilretlige tvister eller indbringelse af sager for domstolene og fuldbyrdelse af civilretlige afgørelser.

¹³ EFT L 63 af 6.3.2002, s. 1.

3.4.2. Gensidig anerkendelse af afgørelser

Gensidig anerkendelse af afgørelser er et effektivt middel til at beskytte borgernes rettigheder og sikre, at disse rettigheder kan gøres gældende på tværs af EU's grænser.

Den videre gennemførelse af programmet for foranstaltninger vedrørende gensidig anerkendelse¹⁴ skal derfor være en væsentlig prioritet i de kommende år, så det kan være afsluttet i 2011. Der bør arbejdes energisk på følgende projekter: lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("Rom II") og kontraktlige forpligtelser ("Rom I"), et europæisk betalingspåbud og instrumenter for alternativ tvistbilæggelse og krav af mindre værdi. Ved fastlæggelsen af tidsplanen for afslutningen af disse projekter skal der tages behørigt hensyn til det igangværende arbejde på relaterede områder.

De nuværende instrumenter bør gøres mere effektive ved hjælp af standardiserede procedurer og dokumenter og ved opstilling af minimumsstandarder for visse aspekter af retsplejen, som f.eks. forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter, sagsanlæg, domsfuldbyrdelse og omkostningsgennemsigtighed.

For så vidt angår familie- og arveret anmodes Kommissionen om at forelægge følgende forslag:

et udkast til instrument om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt, herunder sikkerhedsforanstaltninger og midlertidig håndhævelse, i 2005

en grøn bog om lovvalgsregler på det arveretlige område, herunder spørgsmålet om retlig kompetence, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser på dette område, en europæisk arveattest og en mekanisme, der gør det muligt præcist at vide, om personer, der er bosat i Den Europæiske Union, har formuleret deres sidste vilje eller skrevet testamente, i 2005

en grøn bog om lovvalgsregler vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse, i 2006, og

en grøn bog om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisser (Rom III), i 2005.

Instrumenterne på disse områder bør være færdige i 2011. De bør dække spørgsmål, der hører under international privatret, og bør ikke bygge på

¹⁴ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 1.

en harmonisering af begreberne "familie", "ægteskab" eller andre begreber. Der bør kun indføres ensartede materielle lovregler i form af ledsageforanstaltninger, når det er nødvendigt af hensyn til den gensidige anerkendelse af afgørelser eller for at forbedre det retlige samarbejde i civilretlige sager.

Gennemførelsen af programmet for gensidig anerkendelse bør ledsages af en grundig undersøgelse af, hvordan de senest vedtagne instrumenter har virket. Resultatet af en sådan undersøgelse burde give det nødvendige input til udarbejdelse af nye foranstaltninger.

3.4.3. Intensivering af samarbejdet

For at opnå en gnidningsløs anvendelse af instrumenter, der implicerer et samarbejde mellem retlige eller andre myndigheder, skal medlemsstaterne udpege forbindelsesdommere eller andre kompetente myndigheder med base i deres eget land. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan de anvende deres nationale kontaktpunkt i det europæiske civilretlige netværk. Kommissionen opfordres til at arrangere EU-workshops om anvendelsen af EU-retten og fremme samarbejdet mellem praktiserende jurister (som f.eks. fogeder og notarer) med henblik på udarbejdelse af bedste praksis.

3.4.4. Sammenhæng i og forbedring af kvaliteten af EU-lovgivningen

I aftaleretlige spørgsmål bør kvaliteten af den nugældende og fremtidige fællesskabsret forbedres gennem konsolidering, kodificering og rationalisering af de gældende juridiske instrumenter og gennem etablering af en fælles referenceramme. Der bør oprettes en ramme med henblik på at undersøge mulighederne for at udarbejde EU-standardvilkår og -betingelser inden for aftaleretten, som skal anvendes af selskaber og handelssammenslutninger i EU.

Rådet skal have mulighed for at foretage en mere systematisk gennemgang af kvaliteten af og sammenhængen mellem alle fællesskabsrettens instrumenter vedrørende civilretligt samarbejde.

3.4.5. International retsorden

Kommissionen og Rådet opfordres indtrængende til at sørge for, at der er sammenhæng mellem EU-retten og den internationale retsorden og til også fremover at gå ind i tættere relationer og et tættere samarbejde med internationale organisationer som f.eks. Haagerkonferencen om International Privatret og Europarådet, bl.a. for at koordinere initiativer og få den bedste udnyttelse af synergien mellem disse organisationers aktiviteter og instrumenter og EU's instrumenter. Fællesskabet bør snarest muligt afslutte sin tiltræden af Haagerkonferencen.

4. FORBINDELSERNE UDADTIL

Det Europæiske Råd tillægger udviklingen af en sammenhængende eksternt dimension af EU's politik for frihed, sikkerhed og retfærdighed en stadig stigende betydning.

Foruden de aspekter, der allerede er behandlet i de foregående kapitler, anmoder Det Europæiske Råd Kommissionen og generalsekretæren/den højtstående repræsentant om inden udgangen af 2005 at forelægge Rådet en strategi for alle de eksterne aspekter af EU's politik på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af de foranstaltninger, der er beskrevet i dette program. Denne strategi skal afspejle EU's særlige forhold til tredjelande, grupper af lande og regioner og fokusere på de specifikke behov for RIA-samarbejde med dem.

Alle EU's beføjelser, herunder forbindelserne udadtil, bør udnyttes på en integreret og sammenhængende måde til at etablere området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Der bør tages hensyn til følgende retningslinjer¹⁵: eksistensen af interne politikker er den vigtigste begrundelse for en indsats udadtil; behov for merværdi i relation til de projekter, som medlemsstaterne gennemfører; bidrag til de generelle politiske mål for EU's udenrigspolitik; mulighed for at nå målene inden for en rimelig tidshorison; mulighed for langsigtet indsats.

¹⁵ Udarbejdet på Det Europæiske Råds møde i Feira i 2000.