KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.10.2005
KOM(2005) 491 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

EN STRATEGI FOR DEN EKSTERNE DIMENSION AF OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

INDHOLDSFORTEGNELSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN: EN STRATEGI FOR DEN EKSTERNE DIMENSION AF OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED 1

I. INDLEDNING 3

II. UDFORDRINGER 3

III. MÅL 4

IV. TEMAER 6

V. PRINCIPPER 7

VI. POLITIKINSTRUMENTER 8

VII. GEOGRAFISKE EKSEMPLER PÅ DEN FREMTIDIGE KURS 9

VIII. DE NÆSTE SKRIDT 11

I. INDLEDNING

Det Europæiske Råd erklærede på sit møde den 16.-17. juni 2005 på baggrund af "Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union"[1] følgende:

Da den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed får stadig større betydning, vil [handlingsplanen for gennemførelsen af Haag-programmet] ved udgangen af dette år blive suppleret med den strategi, som Rådet skal vedtage på dette område efter forslag fra generalsekretæren/den højtstående repræsentant og Kommissionen.

For at garantere EU's indre sikkerhed er det nødvendigt at udbrede de værdier, som udgør grundlaget for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Trusler som terrorisme, organiseret kriminalitet og ulovlig narkotikahandel kommer ofte udefra. Derfor er det afgørende, at EU udvikler en strategi for samarbejde med tredjelande verden over.

I denne meddelelse beskrives de største eksterne udfordringer for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, målene for EU's foranstaltninger udadtil på dette område, de spørgsmål, som skal tackles på verdensplan, de instrumenter, som EU råder over, og principperne for udvælgelse af egnede foranstaltninger; det skitseres, hvordan strategien kan anvendes på forskellige geografiske områder, og der fremsættes en række anbefalinger vedrørende gennemførelsen af strategien.

II. UDFORDRINGER

Det Europæiske Råd vedtog på sit møde i Feira i juni 2000 et program med prioriteter, mål og foranstaltninger for udvikling af den eksterne dimension af politikken for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Fem år senere er der allerede iværksat en lang række aktiviteter med et stigende antal tredjelande og regioner, som bidrager til at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Politikkerne vedrørende EU's område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har siden 2000 udviklet sig betydeligt og er blevet udbygget med henblik på at opfylde EU-borgernes ønsker og behov. Der er således nu indført lovgivning om migration og asyl, grænseforvaltning og visa, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme, narkotika, politi- og retshåndhævelsessamarbejde, korruption, databeskyttelse og civil- og strafferetligt samarbejde. Denne lovgivning danner et bredt grundlag for samarbejdet med tredjelande.

Den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed udvikles for at imødegå de vigtigste udfordringer udefra:

- Terrorangreb som dem, der fandt sted den 11. september 2001, den 11. marts 2004 og den 7. juli 2005, har ført til et voksende internationalt engagement i bekæmpelse af terrorisme, hvilket illustreres af, at EU den 13. juli 2005 besluttede at fremskynde gennemførelsen af handlingsplanen for bekæmpelse af terrorisme[2]. EU søger kontakt med tredjelande og

[1] Vedtaget af Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004.
[2] Rådets afgørelse af 13. juli 2005.

regionale og internationale organisationer med henblik på at udvikle og udbygge samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme.

- De stadig mere sofistikerede metoder, som anvendes i forbindelse med organiseret kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge og andre finansielle forbrydelser og grænseoverskridende handel med narkotika, mennesker og våben, kan kun modarbejdes gennem et bedre retshåndhævelsessamarbejde og retligt samarbejde, både inden for EU og udadtil, og ved at støtte kapacitetsopbygning i tredjelande.

- Den ulovlige indvandring forventes at fortsætte, hvorfor EU har fundet det nødvendigt at udarbejde en overordnet strategi. Denne strategi skal ikke blot omfatte spørgsmål som indrejse og modtagelse, men også de grundlæggende årsager til indvandring og virkningerne heraf for oprindelses- og transitlandene.

- Når institutioner som domstolene og de retshåndhævende myndigheder svigter i svage stater og kriseområder rundt om i verden, skaber det et vakuum, der kan udnyttes i forbindelse med organiseret kriminalitet. EU hjælper visse tredjelande med at omdanne svage retshåndhævende myndigheder til velfungerende organer eller med at oprette sådanne myndigheder.

- Der er behov for retssikkerhed og forudsigelighed i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner i en stadig mere global økonomi. Ved at tage disse udfordringer op får man mulighed for at forbedre forholdene for virksomhederne og borgerne i Europa og forbedre beskyttelsen af børn i hele verden betydeligt.

III. MÅL

Formålet med denne meddelelse er at belyse, **hvordan den eksterne dimension af retlige og indre anliggender bidrager til at skabe det interne område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og samtidig støtter de politiske mål for Den Europæiske Unions eksterne forbindelser**, herunder tilslutning til og fremme af frihed, sikkerhed og retfærdighed i tredjelande. Der er allerede indført en række instrumenter vedrørende de eksterne aspekter af EU's politikker for frihed, sikkerhed og retfærdighed, men det er første gang, EU samler dem i en strategi, der bygger på klare principper og retningslinjer. Denne strategi skal udgøre en integrerende del af EU's politik for de eksterne forbindelser, men inden for denne politik bør aspekterne vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed styrkes. Kun ved at følge klart definerede principper og prioriteter og ved systematisk at arbejde hen imod de mål, som er beskrevet nedenfor, kan EU effektivt hjælpe tredjelande med at klare de voksende udfordringer og dermed leve op til deres forventninger.

Frihed, sikkerhed og retfærdighed står centralt i bestræbelserne på at bevare international stabilitet og sikkerhed både uden for og inden for Den Europæiske Union. Den frie bevægelighed i EU, de generelt mere åbne grænser og den stigende globale integration har føjet en ny dimension til det internationale samarbejde. En effektiv forvaltning af grænserne er af afgørende betydning for bekæmpelsen af trusler som terrorisme og organiseret kriminalitet og bidrager desuden til gode forbindelser mellem nabostater. Et uafhængigt og effektivt retsvæsen er nødvendigt for at garantere retsstaten og sikre beskyttelse af menneskerettighederne; samarbejde mellem domstolene er af væsentlig betydning, både med henblik på at lette internationale forretningstransaktioner og for at sikre, at personer, der er mistænkt for at have begået kriminelle handlinger, ikke kan blive ved med at unddrage sig

retsforfølgning. Velfungerende asylsystemer er nødvendige for at sikre beskyttelse af flygtninge, uanset hvor i verden de befinder sig. Det er vigtigt at have effektive politistyrker, som kan samarbejde med deres modparter i andre lande, for at kunne bekæmpe alle former for terrorisme og organiseret kriminalitet og garantere borgernes sikkerhed i dagligdagen. Hvis man skal kunne nå disse mål, kræver det hårdt arbejde, tid og en fælles indsats fra såvel Kommissionens som Rådets side. Det er afgørende, at EU udvikler initiativer og foreslår løsninger på det stigende antal udfordringer på dette område.

Det er vigtigt at fremme retsstatsprincippet eksternt gennem samarbejde, hvis man vil styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed internt. Det er almindeligt anerkendt, at de interne og eksterne aspekter af EU's sikkerhed er tæt forbundet med hinanden. Samfund, som bygger på fælles værdier, såsom god forvaltningspraksis, demokrati, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne, vil mere effektivt kunne forhindre interne trusler mod deres egen sikkerhed og være i stand til og villige til at samarbejde om fælles internationale trusler. Det internationale samfund har desuden også peget på disse principper som kritiske faktorer i realiseringen af millenniumudviklingsmålene. Udvikling, sikkerhed og menneske-rettigheder styrker hinanden gensidigt; en styrkelse af retsstaten – både internt og internationalt – er ikke blot et mål i sig selv, men et væsentligt element i en bæredygtig udvikling, som bør støttes med foranstaltninger udadtil.

EU har inden for sine grænser indført en omfattende lovgivning for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Strukturen er selvfølgelig forskellig fra det ene land til det andet, men området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan ikke desto mindre tjene som inspiration for tredjelande. Eksterne politikker har en central rolle at spille med hensyn til at fremme sikkerhed og stabilitet. En udvidelse indebærer, at kandidatlandene og de potentielle kandidatlande skal gennemføre fællesskabsretten i deres nationale lovgivning og omdanne en række institutioner. En styrkelse af institutioner som domstolene og politiet er et afgørende bidrag til at styrke retsstaten og respekten for menneskerettighederne i kandidatlandene. Disse aspekter underbygger desuden samarbejdet på dette område med de lande, som deltager i den europæiske naboskabspolitik.

EU kan gøre mere for at styrke kapaciteten og samarbejdet i hele verden. Der kan ikke forventes øjeblikkelige resultater; en reform af retssystemet eller indførelse af et effektivt asylsystem tager ikke måneder, men år. Alligevel er de spørgsmål, som EU, dets naboer og alle andre lande i verden står over for, de samme. EU's erfaringer og resultater i forbindelse med spørgsmål som grænseforvaltning, migrationsstyring og bekæmpelse af organiseret kriminalitet er en nyttig reference for tredjelande, som står over for lignende udfordringer.

EU bør fortsætte med at støtte regionalt samarbejde. Grænseoverskridende udfordringer, såsom migration, grænseforvaltning og organiseret kriminalitet, kan ofte bedst tackles gennem en samordnet indsats på regionalt plan. EU bør på grundlag af sine egne erfaringer og arten af de problemer, som de pågældende regioner står over for, støtte en regional dialog og regionalt samarbejde om spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed i regioner som Østeuropa og Mellemøsten eller med regionale organisationer som Den Afrikanske Union.

På multilateralt plan er der i de seneste år blevet vedtaget en række vigtige internationale retsinstrumenter, som har skabt nye standarder (f.eks. FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og FN's konvention om bekæmpelse af korruption), og der er blevet lagt større vægt på indførelse af internationale standarder, såsom FATF's anbefalinger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. EU er parat til at støtte

multilaterale initiativer, der kan styrke politikkerne på dette område, både for at øge sin rolle i internationale organer og for at tilskynde til, at der udvikles andre internationale instrumenter.

Styrkelsen af samarbejdet og støtten til kapacitetsopbygning i tredjelande har allerede givet resultater. Det tætte samarbejde med de tyrkiske myndigheder har i de seneste måneder ført til rekordstore beslaglæggelser af narkotika gennem kontrollerede leverancer i EU. EU samarbejder med Marokko om at styrke grænseforvaltningen og er i gang med at etablere partnerskaber vedrørende hvidvaskning af penge og menneskehandel. En grænseforvaltnings-mission vil indlede sit arbejde i december for at hjælpe myndighederne i Ukraine og Moldova med at bekæmpe smugling og ulovlig handel på tværs af deres fælles grænse. Der vil inden for kort tid blive indgået aftaler med Rusland om lempelse af visumreglerne og tilbagetagelse for at fjerne unødvendigt bureaukrati for personer, som rejser i lovligt ærinde, og samtidig gøre det hurtigere at udvise ulovlige indvandrere. Disse aktiviteter giver allerede konkrete resultater for mennesker både i og uden for EU; vedtagelsen af denne strategi vil gøre det muligt for EU at styrke sin indsats på dette område.

IV. TEMAER

Der kan udledes flere **politiske prioriteter** af Haag-programmet og den dertil knyttede handlingsplan[3], som danner det generelle grundlag for forbindelserne med tredjelande, mens en række tematiske prioriteter er fastlagt i særskilte strategier og handlingsplaner (f.eks. EU-handlingsplanen mod terrorisme[4] og det strategiske koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet[5]).

- **Menneskerettigheder:** Fremme menneskerettighederne i tredjelande i overensstemmelse med internationale standarder og sikre, at menneskerettighederne står centralt i retshåndhævelsespolitikkerne; støtte udvikling og uddannelse af uafhængige og upartiske domstole, som forsvarer menneskerettighederne og retsstatsprincippet.

- **Styrkelse af institutioner og god forvaltningspraksis**: Styrke de retshåndhævende myndigheder og deres evne til at samarbejde internationalt; øge indsatsen mod korruption og fremme gennemsigtighed, ansvarlighed og forsvarlig forvaltning i offentlige institutioner.

- **Migration, asyl og grænseforvaltning**: Forbedre tredjelandes kapacitet inden for migrationsstyring og beskyttelse af flygtninge i overensstemmelse med folkeretten; forbedre deres operationelle grænseforvaltningskapacitet; forbedre dokumentsikkerheden; forhindre ulovlig migration; støtte synergier mellem migration og udvikling; give flygtninge bedre adgang til holdbare løsninger; sikre tilbagesendelse af ulovlige migranter.

- **Bekæmpelse af terrorisme**: Yde støtte til tredjelande med henblik på institutionsopbygning og implementering af internationale instrumenter; samarbejde med tredjelande med henblik på at løse problemet med rekruttering af terrorister og finansiering af terrorisme; fortsætte med at støtte FN's nøglerolle; udbygge forbindelserne med USA for at forbedre samarbejdet.

---

[3] KOM(2005) 184 af 10.6.2005.
[4] Vedtaget af Det Europæiske Råd i juni 2004.
[5] KOM(2005) 232 af 2.6.2005.

- **Organiseret kriminalitet, herunder handel med mennesker, narkotika og menneskeorganer, falskmøntneri, økonomisk og finansiel kriminalitet og cyberkriminalitet**: Støtte udviklingen af institutionel kapacitet og opbygge et operationelt samarbejde.

V. PRINCIPPER

Der må opstilles en række principper for politikken over for tredjelande:

- **Geografisk prioritering**: Der skal foretages en prioritering med hensyn til politikken for udvidelse, udvikling og eksterne forbindelser, som afspejler EU's særlige forbindelser med de forskellige tredjelande og regioner. I den forbindelse vil der blive udviklet overordnede politikker, som omfatter alle aspekter af frihed, sikkerhed og retfærdighed, over for prioriterede lande, såsom kandidatlandene eller de lande, som er omfattet af EU's naboskabspolitik, mens samarbejdet med andre lande koncentreres om specifikke spørgsmål.

- **Differentiering**: Der kan ikke fastlægges én generel strategi. Der er behov for en skræddersyet tilgang, som er afpasset efter de enkelte landes og regioners særlige situation.

- **Fleksibilitet**: Programmeringen skal være tilstrækkelig fleksibel til, at EU i krisesituationer eller under ændrede omstændigheder hurtigt kan reagere på nye prioriteter.

- **Koordination på tværs af søjlerne**: Foranstaltningerne udadtil vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed berører sommetider flere søjler, idet de ikke kun vedrører de områder, som hører ind under Fællesskabets kompetence, men også den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller politisamarbejde og retligt samarbejde, og dermed kræver en tæt koordination mellem Rådet og Kommissionen for at sikre sammenhæng i EU's eksterne aktiviteter. Fællesskabets kompetenceområder skal opretholdes i forbindelse med forhandlinger med tredjelande.

- **Partnerskab**: Samarbejdet vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed skal i overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for udvidelsen af EU og politikken for de eksterne forbindelser og udvikling, udformes i nært partnerskab med tredjelande under hensyntagen til princippet om ejerskab.

- **Relevansen af foranstaltningerne udadtil**: Der bør skabes en klar forbindelse mellem interne tiltag, der sigter mod at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og eksterne tiltag, der sigter mod at støtte denne proces, i overensstemmelse med den strategi for sammenhæng i udviklingspolitikken, som Det Europæiske Råd vedtog i juni 2005.

- **Merværdi**: Det er vigtigt, at der foregår en løbende udveksling af information om aktiviteter i tredjelande mellem medlemsstaterne og Kommissionen for at undgå overlapninger eller dobbeltarbejde og for at sikre komplementaritet mellem foranstaltningerne.

- **Benchmarking**: Alle foranstaltninger skal omfatte evalueringsordninger, der skal gøre det muligt at vurdere fremskridt i tredjelande og foranstaltningens relevans for målene for EU's eksterne forbindelser.

VI. POLITIKINSTRUMENTER

Den brede vifte af politikinstrumenter, som EU har til rådighed, er en betydelig fordel, som sætter EU i stand til at afpasse sit eksterne samarbejde efter situationen i hvert land. For at underbygge samarbejdet med tredjelande må følgende instrumenter anvendes på en sammenhængende og koordineret måde.

(1) Bilaterale aftaler

Associerings-, partnerskabs- og samarbejdsaftaler, som indeholder bestemmelser vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed; tilbagetagelsesaftaler; aftaler om lempelse af visumreglerne; aftaler om juridisk bistand og udlevering.

For nogle lande er en aftale om lempelse af visumreglerne af stor betydning. En strategi er under udarbejdelse som led i tilbagetagelsespolitikken.

(2) Udvidelser og førtiltrædelsesprocesser

Udvidelsesprocessen med Kroatien og Tyrkiet og stabiliserings- og associeringsprocessen med landene på Vestbalkan omfatter en række prioriteter vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.

(3) Handlingsplaner som led i den europæiske naboskabspolitik

Der er vedtaget handlingsplaner med væsentlige komponenter vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed sammen med Ukraine, Moldova, Marokko, Tunesien, Israel, Jordan og Den Palæstinensiske Myndighed, mens andre er under udarbejdelse med Egypten, Libanon, Armenien, Aserbajdsjan og Georgien.

(4) Regionalt samarbejde

Regionale organisationer såsom taskforcen om organiseret kriminalitet i Østersøområdet, ASEM og Euro-Med-processen samler aktørerne omkring spørgsmål af fælles interesse vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.

(5) Individuelle ordninger

Hvad angår forholdet til USA, indgår spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed i den nye transatlantiske dagsorden, men de behandles også på ministerplan som led i den politiske dialog om grænse- og transportsikkerhed. Disse spørgsmål drøftes med Canada, Australien, Japan og Kina som led i en horisontal dialog. Der afholdes ministermøder vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed med Rusland (det permanente partnerskabsråd), Ukraine og EU-Vestbalkan-forummet.

(6) Operationelt samarbejde

Europol, Eurojust, Det Europæiske Politiakademi og Grænseforvaltningsagenturet har indgået eller vil indgå aftaler og arbejdsarrangementer med tilsvarende organer i tredjelande. I nogle tredjelande etableres der netværk af forbindelsesofficerer fra medlemsstaterne.

(7) Institutionsopbygning og partnerskaber

Et af de vigtigste aspekter af aktiviteterne med mange tredjelande er at udvikle institutioner og øge implementeringskapaciteten. Partnerskaber mellem institutioner i medlemsstaterne og tilsvarende institutioner i tredjelande er et yderst nyttigt middel til kapacitetsopbygning, mens udsendte eksperter kan levere viden om særlige emner.

(8) Udviklingspolitik

Udvikling er et effektivt langsigtet svar på problemer vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed. I Kommissionens forslag til en ny udviklingspolitik for EU fastslås det, at god forvaltningspraksis og menneskerettigheder er komplementære mål i forhold til det overordnede mål om fattigdomsbekæmpelse[6].

(9) Programmer for bistand til tredjelande

Projekterne vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed finansieres via programmerne for bistand til tredjelande (f.eks. CARDS, TACIS og MEDA). I de nye finansielle overslag omfatter de foreslåede instrumenter for eksterne forbindelser passende bestemmelser vedrørende disse foranstaltninger. Kommissionen har stillet forslag til et tematisk program for migration og asyl, som skal afløse det igangværende AENEAS-program, der yder finansiel bistand til en bedre styring af migration[7].

(10) Internationale organisationer

EU og medlemsstaterne er vigtige aktører i internationale organisationer (f.eks. UNHCR, UNODOC, Europarådet, FTAF, UNIDROIT, UNCITRAL og Haagerkonferencen om International Privatret), hvilket udgør et nyttigt grundlag for at udbrede fælles værdier og prioriteter. EU tilskynder tredjelande til at ratificere og gennemføre internationale konventioner, som bliver hjørnestene i udviklingen af internationalt samarbejde.

(11) Overvågning

Evalueringsmekanismerne bør tilpasses, så de kan bruges i nye situationer. Blandt aktuelle eksempler kan nævnes de europæiske partnerskaber for Vestbalkan, handlingsplanen med Rusland vedrørende organiseret kriminalitet, handlingsplanen for retlige og indre anliggender (RIA) mellem EU og Ukraine, overvågnings- og evalueringsordninger for tredjelande i forbindelse med bekæmpelsen af ulovlig indvandring, underudvalg og ekspertmissioner.

VII. GEOGRAFISKE EKSEMPLER PÅ DEN FREMTIDIGE KURS

De centrale elementer i en strategi for de eksterne aspekter af EU's politik vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed er stort set på plads, navnlig med hensyn til nabolandene, som er de første naturlige partnere for et tættere samarbejde. Samarbejdet om disse spørgsmål udbredes hurtigt til andre tredjelande, herunder Indien og Kina, og til udviklingslandene.

Sammen med **USA** udvikles der et stærkt **sikkerhedspartnerskab** baseret på fælles værdier, som har fokuseret på bekæmpelse af terrorisme siden den 11. september 2001. En stor del af samarbejdet på dette område er nyskabende, f.eks. aftaler om gensidig retshjælp og

[6] KOM(2005) 311 af 13.7.2005.
[7] KOM(2005) 324 af 3.8.2005.

udlevering, og de transatlantiske forbindelser vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed er blomstret op som følge af den fælles interesse i at tackle nye udfordringer. Da denne dimension er relativt ny, har EU behov for at definere sine sikkerhedsinteresser på basis af gensidighed og for aktivt at fremme sine politikmål såsom **udvidelse af visumfritagelsesprogrammet til alle medlemsstaterne**. Behovet for et **samarbejde om grænsesikkerhed og retshåndhævelse åbner nye muligheder for samarbejde mellem EU og USA**, som altid sigter mod at modvirke sikkerhedsrisici.

Der foregår et omfattende samarbejde med **landene på Vestbalkan** med henblik på at **styrke stabiliteten** i regionen i lyset af landenes udsigt til en tættere tilknytning til EU. Som led i stabiliserings- og associeringsprocessen støtter EU landene på Vestbalkan gennem CARDS-programmet med henblik på at forbedre deres resultater på de fire prioriterede områder, nemlig politi og organiseret kriminalitet, integreret grænseforvaltning, reform af retsvæsenet og asyl og migration. Fremskridt hen imod indgåelse af tilbagetagelsesaftaler og aftaler om lempelse af visumreglerne vil være et tegn på, at parterne ønsker at styrke samarbejdet.

Der er også etableret et samarbejde som reaktion på specifikke problemer, såsom organiseret kriminalitet, bl.a. i form af regionalt samarbejde mellem anklagemyndigheder eller samarbejde om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Andre tiltag støtter udviklingen af nøglekapacitet i hvert land, herunder oprettelse af finansielle efterretningsenheder og specialiserede teams af anklagere og dommere, der skal behandle sager om organiseret kriminalitet. **Øget samarbejde med Europol og Eurojust og udvikling af Det Regionale Center for Bekæmpelse af Grænseoverskridende Kriminalitet (SECI) og nettet af forbindelsesofficerer vil være med til at forbedre den måde, hvorpå EU udnytter sine instrumenter på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde til at bekæmpe organiseret kriminalitet på Vestbalkan**.

Hvad angår **Rusland**, er frihed, sikkerhed og retfærdighed blevet et centralt træk ved det **strategiske partnerskab**, hvilket afspejles i **det omfattende fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed**, som nu skal gennemføres effektivt på prioriterede områder, såsom retsstaten, bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge, korruption, menneskehandel og ulovlig narkotikahandel, bekæmpelse af børnepornografi på internettet, databeskyttelse, dokumentsikkerhed og grænsetrækning og -forvaltning. Foruden en aktiv dialog på mange niveauer danner aftalen mellem Europol og Rusland sammen med handlingsplanen vedrørende organiseret kriminalitet, kontakter med Eurojust og nettet af forbindelsesofficerer et praktisk grundlag for tættere operationelle forbindelser. **Indgåelsen af aftaler om tilbagetagelse og lempelse af visumreglerne viser en stærk tilslutning til et yderligere samarbejde** og vil samtidig befordre drøftelserne om udsigterne på lang sigt for visumfri rejser.

Med hensyn til **Ukraine** sigter det stadig tættere samarbejde mod at udbrede **stabilitet** til det udvidede EU's naboer og støtte reformprocessen. EU bidrager gennem den europæiske naboskabspolitik og RIA-handlingsplanen mellem EU og Ukraine, som snart skal ajourføres, til kapacitetsopbygning, f.eks. den grundlæggende reform af retsvæsenet og udvikling af grænseforvaltning og en asylordning efter europæiske standarder. Som eksempel på institutionel reform kan nævnes Kommissionens støtte til udvikling af kapaciteten hos den ukrainske finansielle efterretningsenhed, der har bidraget til at få fjernet Ukraine fra FATF's sorte liste vedrørende hvidvaskning af penge. **Det overvejes at indlede forhandlinger om en aftale med Eurojust. Der er forhandlinger i gang om tilbagetagelse, og det forventes, at der snart vil blive indledt forhandlinger om lempelse af visumreglerne**. Prioriteterne revideres hvert år på ministertrojkaplan, og implementeringsresultaterne registreres i en resultattavle.

For **Middelhavslandenes** vedkommende er hovedmålene at styrke **god forvaltningspraksis og retsstatsprincippet** og at forbedre **forvaltningen af migration** og **sikkerheden**. Den europæiske naboskabspolitik har givet en ny impuls til samarbejdet i denne region, som allerede indgår i Barcelona-processen. På regionalt plan har programmet om migration, politisamarbejde og retligt samarbejde udgjort et skridt fremad med hensyn til at støtte kapacitetsopbygning og fremme samarbejdet mellem embedsmænd, hvilket viser værdien af at støtte regionalt samarbejde. **Samtidig med at der på det næste Barcelona-topmøde lanceres et ambitiøst arbejdsprogram med henblik på at skabe et område med gensidigt samarbejde om retfærdighed, sikkerhed, migration og social integration, vil der blive iværksat et nyt regionalt program vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed, og dialogen på højt niveau om terrorisme vil blive styrket**.

På bilateralt plan støtter MEDA-programmet projekter for samarbejde om migration, retsvæsen og retshåndhævelse i flere lande, herunder partnerskaber med Marokko om hvidvaskning af penge og med Jordan om retsvæsenet. Med ikrafttrædelsen af nye aftaler skabes der et godt klima for samarbejde om bl.a. bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet og narkotika og beskyttelse af børn. **Migration og grænseforvaltning står øverst på dagsordenen, og partnerskaberne med oprindelses- eller transitlandene i regionen bør styrkes. Der er behov for yderligere fremskridt med hensyn til tilbagetagelsesaftaler, og indsatsen for at udvikle dialogen med Libyen om migration må videreføres**.

VIII. DE NÆSTE SKRIDT

Der er to formål med strategien for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed: for det første at bidrage til etableringen af et internt område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at skabe et sikkert eksternt miljø og for det andet at realisere målene for EU's eksterne forbindelser ved at fremme retsstatsprincippet, de demokratiske værdier og stærke institutioner.

I Haag-programmet og den dertil knyttede handlingsplan nævnes der en række områder for samarbejde med tredjelande. EU har en lang række gennemførelsesinstrumenter til rådighed, som vil blive taget i brug alt efter det pågældende partnerlands særlige behov.

Det er vigtigt at fremme retsstatsprincippet uden for EU for at underbygge sikkerheden, stabiliteten og udviklingen både i EU og på internationalt plan. Den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed må ikke ses som et uafhængigt politikområde, men skal være en del af EU's udenrigspolitiske aktiviteter.

Der bør tages diverse skridt til at lette gennemførelsen af strategien:

Prioritering og overvågning af gennemførelsen

- Kommissionen bør fastsætte prioriteterne og udstikke passende strategier inden for sine ansvarsområder.

- For at lette overvågningen af de praktiske resultater set i forhold til de fastsatte mål og prioriteter bør Kommissionen fremlægge en samlet oversigt og løbende overvåge gennemførelsen.

- Da den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed vokser hurtigt og får større betydning i forbindelserne med tredjelande, bør Rådet regelmæssigt se nærmere på de fremskridt, som er gjort, og de prioriteter, som er fastsat.

Effektivitet og sammenhæng

- Koordinationen mellem de geografiske arbejdsgrupper i Rådet og de grupper, der beskæftiger sig med spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed, bør forbedres. Coreper har også en vigtig rolle at spille med hensyn til koordination på dette område.

- Indbyrdes sammenhæng i EU's foranstaltninger udadtil: Der er behov for en bedre koordination for at sikre sammenhæng på EU-plan mellem forskellige politikker og instrumenter og garantere deres effektivitet under hensyntagen til Kommissionens kompetence. Medlemsstaterne skal samtidig involveres.

- Hurtig reaktion: Foruden den langsigtede støtte til institutionsopbygning vil EU yderligere skulle udvikle sin kapacitet til hurtigt at reagere på pludselige behov og nye trusler. Der er efterhånden flere og flere situationer, hvor EU bør øge sin evne til at levere hurtig bistand.

- Internationale organisationer: Kommissionen må fuldt ud spille sin rolle i internationale organisationer i koordination med medlemsstaterne for at stimulere udviklingen af nye redskaber. Der bør tages passende skridt til at gøre EU's indsats mere synlig i internationale organisationer.

- Regionalt samarbejde: Kommissionen må gøre en større indsats for at støtte regionalt samarbejde om spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem bistand til eksisterende organer såsom Den Afrikanske Union og støtte nye initiativer på områder, hvor det regionale samarbejde er svagt, f.eks. i Mellemøsten og i Østeuropa.