

I

(Meddelanden)

RÅDET

HAAGPROGRAMMET FÖR STÄRKT FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA I EUROPEISKA UNIONEN

(2005/C 53/01)

I. INLEDNING

Europeiska rådet bekräftar sin prioritering att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som en central angelägenhet för människorna i de stater som förenats i unionen.

Under de senaste åren har Europeiska unionens betydelse ökat när det gäller att säkerställa polisiärt samarbete, tullsamarbete och rättsligt samarbete och att utveckla en samordnad politik i fråga om asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna. Denna utveckling kommer att fortsätta genom att ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa kraftfullare fastställs i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, undertecknat i Rom den 29 oktober 2004. Genom detta fördrag och de föregående fördragen från Maastricht, Amsterdam och Nice har en gemensam rättslig ram gradvis kommit till stånd på området för rättsliga och inrikes frågor samt integration av detta politikområde i andra av unionens politikområden.

Sedan Europeiska rådet i Tammerfors 1999 har unionens politik på området för rättsliga och inrikes frågor utvecklats inom ramen för ett allmänt program. Även om inte alla ursprungliga mål har uppnåtts har dock övergripande och samordnade framsteg gjorts. Europeiska rådet välkomnar de resultat som har uppnåtts under den första femårsperioden, där grunden för en gemensam asyl- och invandringspolitik har lagts, harmoniserade gränskontroller förberetts, polissamarbetet förbättrats och grundförutsättningarna för rättsligt samarbete på grundval av principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar i hög grad förts framåt.

Frågan om Europeiska unionens och dess medlemsstaters säkerhet har fått ny aktualitet, särskilt mot bakgrund av terroristattackerna i Förenta staterna den 11 september 2001 och i Madrid den 11 mars 2004. Europas medborgare förväntar sig med rätta att Europeiska unionen, samtidigt som den säkerställer respekten för grundläggande fri- och rättigheter, skall använda en effektivare, gemensam strategi mot gränsöverskridande problem, som olaglig migration, människohandel och

människosmuggling, terrorism och organiserad brottslighet och förebygga sådana problem. Särskilt när det gäller säkerheten har samordning och samstämmighet mellan den inre och den yttre dimensionen växt i betydelse och behöver fullföljas på ett kraftfullt sätt.

Fem år efter Europeiska rådets möte i Tammerfors är tiden nu inne för en ny agenda som kan göra det möjligt för unionen att bygga vidare på vad man hittills uppnått och på ett effektivt sätt möta de utmaningar som den kommer att ställas inför. I detta syfte har Europeiska rådet antagit ett nytt flerårigt program, kallat Haagprogrammet. I programmet återspeglas de strävanden som kommer till uttryck i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och bidrar till att förbereda unionen för dess ikraftträdande. Det tar hänsyn till kommissionens utvärdering⁽¹⁾ som välkomnades av Europeiska rådet i juni 2004 liksom rekommendationen som antogs av Europaparlamentet den 14 oktober 2004⁽²⁾, särskilt beträffande övergången till omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande i enlighet med artikel 67.2 i EG-fördraget.

Syftet med Haagprogrammet är att förbättra unionens och dess medlemsstaters gemensamma kapacitet när det gäller att säkerställa grundläggande rättigheter och ett minimum av rättssäkerhetsgarantier och tillgång till domstolsprövning för att, i enlighet med Genèvekonventionen om flyktingar och andra internationella fördrag som gäller människor i nöd, reglera migrationsflöden och kontrollera unionens yttre gränser, bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet och hålla tillbaka terroristhotet, förverkliga Europol och Eurojusts potential, gå vidare med det ömsesidiga erkännandet av rättsliga avgöranden och intyg på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området samt undanröja rättsliga och juridiska hinder i gränsöverskridande civil- och familjerättsliga tvister. Detta är mål som i våra medborgares intresse måste uppnås genom utformningen av ett gemensamt asylsystem och genom bättre möjligheter till domstolsprövning, det praktiska polisiära och rättsliga samarbetet, tillnärmningen av lagstiftning och utformningen av gemensam politik.

⁽¹⁾ KOM(2004) 401 slutlig.

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

Inom den närmaste framtiden kommer en viktig aspekt att vara förebyggande och undertryckande av terrorism. En gemensam strategi på detta område bör grunda sig på principen om att medlemsstaterna bör ta full hänsyn till säkerheten i unionen som helhet när de upprätthåller den nationella säkerheten. Dessutom kommer Europeiska rådet i december 2004 ombes att ge sitt stöd till den nya europeiska strategin mot narkotika 2005–2012 vilken kommer att läggas till programmet.

Europeiska rådet anser att det gemensamma projektet att stärka området med frihet, säkerhet och rättvisa är väsentligt för att garantera säkra samhällen, ömsesidigt förtroende och rättsstatsprincipen i hela unionen. Frihet, rättvisa, kontroll av de yttre gränserna, inre säkerhet och förebyggande av terrorism bör härnäst anses vara odelbara inom unionen i sin helhet. Ett optimalt skydd av området med frihet, säkerhet och rättvisa kräver övergripande och samordnade åtgärder både på EU-nivå och nationell nivå mellan olika behöriga brottsbekämpande myndigheter, särskilt polis, tull och gränsbevakning.

Mot bakgrund av detta program uppmanar Europeiska rådet kommissionen att förelägga rådet en handlingsplan 2005 i vilken programmets mål och prioriteringar omsätts i konkreta åtgärder. Handlingsplanen skall innehålla en tidsplan för antagande och genomförande av alla åtgärder. Europeiska rådet uppmanar rådet att se till att tidsplanen för var och en av de olika åtgärderna följs. Kommissionen uppmanas att lägga fram en årlig rapport inför rådet om genomförandet av Haagprogrammet ("resultattavla").

II. ALLMÄNNA RIKTLINJER

1. Allmänna principer

I det nedan angivna programmet eftersträvas ett svar på utmaningen och våra medborgares förväntningar. Programmet grundar sig på ett pragmatiskt tillvägagångssätt och bygger på det arbete som nu pågår med anledning av Tammerforsprogrammet, nuvarande handlingsplaner och en utvärdering av första generationen åtgärder. Det utgår också från de allmänna principerna om subsidiaritet, proportionalitet, solidaritet och respekt för medlemsstaternas olika rättssystem och traditioner.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (nedan kallat "det konstitutionella fördraget") har tjänat som riktlinje för ambitionsnivån, men de befintliga fördragen ger den rättsliga grunden för rådets åtgärder till dess att det konstitutionella fördraget träder i kraft. De olika politikområdena har därför granskats i syfte att fastställa huruvida förberedande arbete eller studier redan nu kan påbörjas så att de åtgärder som föreskrivs i det konstitutionella fördraget kan vidtas så snart det träder i kraft.

Grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i stadgan om de grundläggande

rättigheterna i del II i det konstitutionella fördraget, inklusive de förklarande noterna, liksom Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, måste till fullo respekteras. Samtidigt syftar programmet till faktiska och betydande framsteg när det gäller att främja ömsesidigt förtroende och gemensam politik till förmån för alla våra medborgare.

2. Skydd av grundläggande rättigheter

Genom införlivandet av stadgan i det konstitutionella fördraget och anslutningen till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kommer unionen, inklusive dess institutioner, att ha rättslig skyldighet att se till att grundläggande rättigheter inte endast respekteras utan även aktivt främjas på unionens alla verksamhetsområden.

I detta sammanhang erinrar Europeiska rådet om sitt beslutssamma engagemang för att bekämpa alla former av rasism, antisemitism och främlingsfientlighet, enligt vad som förklarades i december 2003, och välkomnar kommissionens meddelande om utvidgning av mandatet för Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet så att det skall kunna omvandlas till ett organ för mänskliga rättigheter.

3. Genomförande och bedömning

Kommissionens bedömning av Tammerforsprogrammet (¹) visade på ett tydligt behov av att i god tid och på lämpligt sätt genomföra och bedöma alla former av åtgärder på området för frihet, säkerhet och rättvisa.

Det är synnerligen viktigt att rådet under 2005 utformar konkreta metoder för att underlätta ett genomförande vid rätt tidpunkt på alla politikområden. Åtgärder som kräver resurser från de nationella myndigheterna bör åtföljas av lämpliga planer för att garantera ett effektivare genomförande, och genomförandeperiodens varaktighet bör kopplas närmare till den berörda åtgärdens komplexitet. Medlemsstaterna bör stimuleras till åtgärder genom regelbundna lägesrapporter från kommissionen till rådet under genomförandeperioden.

Enligt Europeiska rådets åsikt är det ytterst viktigt för effektiviteten i unionens åtgärder att genomförandet och effekterna av samtliga åtgärder utvärderas. De utvärderingar som görs från och med den 1 juli 2005 måste vara systematiska, objektiva, opartiska och effektiva och samtidigt undvika att de nationella förvaltningarna och kommissionen åläggs en alltför stor administrativ börda. Deras syfte bör vara att undersöka hur åtgärden fungerar och föreslå lösningar på problem som uppstått vid åtgärdens genomförande och/eller tillämpning. Kommissionen bör utarbeta en årlig utvärderingsrapport om åtgärderna, vilken skall läggas fram för rådet och som information till Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

(¹) KOM(2004) 401 slutlig.

Europeiska kommissionen uppmanas att utarbeta förslag, som skall läggas fram så snart det konstitutionella fördraget har trätt i kraft, beträffande Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll i utvärderingen av Eurojusts verksamhet och granskningen av Europols verksamhet.

4. Översyn

Eftersom programmet kommer att löpa under den period då det konstitutionella fördraget träder i kraft, anses det vara lämpligt att göra en översyn av dess genomförande. Kommissionen uppmanas därför att senast vid det konstitutionella fördragets ikraftträdande (den 1 november 2006) rapportera till Europeiska rådet om de framsteg som har gjorts och lägga fram förslag om nödvändiga tillägg till programmet, med beaktande av den ändrade rättsliga grund som ikraftträdandet leder till.

III. SÄRSKILDA RIKTLINJER

1. Ökad frihet

1.1 Medborgarskap i unionen

Rätten för alla EU-medborgare att röra och bosätta sig fritt på medlemsstaternas territorium är den centrala rättigheten vid medborgarskap i unionen. Den praktiska betydelsen av medborgarskap i unionen kommer att stärkas genom det fulla genomförandet av direktiv 2004/38⁽¹⁾, i vilket gemenskapsrätten på detta område kodifieras, förtydligas och förenklas. Kommissionen uppmanas att 2008 förelägga rådet och Europaparlamentet en rapport, vid behov åtföljd av förslag som syftar till att ge EU-medborgare möjlighet att röra sig inom Europeiska unionen på liknande villkor som medborgare i en medlemsstat som flyttar eller byter bostad i sitt eget land i överensstämmelse med fastslagna gemenskapsrättsliga principer.

Europeiska rådet uppmanar unionens institutioner att, inom ramen för sin behörighet, upprätthålla en öppen, transparent och regelbunden dialog med representativa sammanslutningar och det civila samhället samt att främja och underlätta medborgarnas deltagande i det offentliga livet. Europeiska rådet uppmanar särskilt rådet och kommissionen att ägna särskild uppmärksamhet åt kampen mot antisemitism, rasism och främlingsfientlighet.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

1.2 Asyl-, migrations- och gränspolitik

Den internationella migrationen kommer att fortsätta. Det är nödvändigt med en övergripande strategi som inkluderar alla stadier av migration och som tar hänsyn till de underliggande orsakerna till migration, inrese- och tillståndsgivningspolitiken samt politiken för integration och återvändande.

För att säkerställa en sådan strategi uppmanar Europeiska rådet enträget rådet, medlemsstaterna och kommissionen att eftersträva samordnade, starka och effektiva arbetsrelationer mellan dem som ansvarar för migrations- och asylpolitiken och dem som ansvarar för annan politik som är av betydelse för dessa områden.

Den pågående utvecklingen av den europeiska asyl- och migrationspolitiken bör grunda sig på en gemensam analys av alla aspekter av migrationsfenomen. Det är synnerligen viktigt att stärka insamlingen, tillhandahållandet, utbytet och en effektiv användning av uppdaterade upplysningar och data om all relevant migrationsutveckling.

Den andra etappen i utarbetandet av en gemensam politik på området för asyl, migration och gränser inleddes den 1 maj 2004. Den bör grundas på solidaritet och en rättvis ansvarsfördelning, inklusive av de ekonomiska konsekvenserna, och närmare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna: tekniskt bistånd, utbildning och informationsutbyte, övervakning av att instrument genomförs och tillämpas på lämpligt sätt och vid rätt tidpunkt, samt ytterligare harmonisering av lagstiftning.

Europeiska rådet, som beaktar kommissionens bedömning och de bestämda åsikter som Europaparlamentet uttryckte i sin rekommendation⁽²⁾, uppmanar rådet att anta ett beslut som grundar sig på artikel 67.2 i EG-fördraget omedelbart efter formellt samråd med Europaparlamentet och senast den 1 april 2005, för att tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 251 i EG-fördraget på alla åtgärder inom avdelning IV för att stärka friheten, i enlighet med Nicefördraget, med undantag för laglig migration.

1.3 Ett gemensamt europeiskt asylsystem

Syftet med det gemensamma europeiska asylsystemet under dess andra etapp kommer att vara fastställandet av ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig ställning för dem som beviljas asyl eller subsidiärt skydd. Det kommer att grunda sig på en full och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning och andra relevanta fördrag och bygga på en noggrann och fullständig utvärdering av de rättsliga instrument som antagits under den första etappen.

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

Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna att utan dröjsmål genomföra den första etappen fullt ut. I detta avseende bör rådet i enlighet med artikel 67.5 i EG-fördraget enhälligt anta direktivet om asylförfaranden så snart som möjligt. Kommissionen uppmanas att slutföra utvärderingen av den första etappens rättsliga instrument under 2007 och att förelägga rådet och Europaparlamentet den andra etappens instrument och åtgärder så att de kan antas före slutet av 2010. Inom ramen för detta uppmanar Europeiska rådet kommissionen att lägga fram en studie över lämpligheten, möjligheter och svårigheter såväl som de rättsliga och praktiska konsekvenserna av gemensam behandling av asylansökningar inom unionen. Vidare bör en separat studie, som skall genomföras i nära samråd med UNHCR, behandla fördelarna, lämpligheten och genomförbarheten av en gemensam behandling av asylansökningar utanför EU:s territorium, i komplementaritet med det gemensamma europeiska asylsystemet och i överensstämmelse med relevanta internationella standarder.

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att 2005 inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete. Medlemsstaterna kommer således att få bistånd med att bland annat uppnå ett gemensamt förfarande för bedömning av ansökningar om internationellt skydd och med att gemensamt sammanställa, bedöma och använda information om ursprungsländer samt med att ta itu med de särskilda påfrestningar på asylsystemen och mottagningskapaciteten som bland annat kan bero på deras geografiska belägenhet. När ett gemensamt asylförfarande har inrättats bör dessa strukturer, på grundval av en utvärdering, omvandlas till ett europeiskt kontor för stöd till alla former av samarbete mellan medlemsstaterna rörande det gemensamma europeiska asylsystemet.

Europeiska rådet välkomnar inrättandet av den nya europeiska flyktingfonden för perioden 2005–2010 och framhåller att det är absolut nödvändigt att medlemsstaterna upprätthåller lämpliga asylsystem och mottagningsförhållanden under tiden innan det gemensamma asylförfarandet har inrättats. Det uppmanar kommissionen att öronmärka befintliga gemenskapsmedel för att bistå medlemsstaterna med behandlingen av asylansökningar och mottagandet av kategorier av tredjelandsmedborgare. Det uppmanar rådet att utse dessa kategorier på grundval av ett förslag som kommissionen skall lägga fram 2005.

1.4 Laglig migration och kampen mot olaglig sysselsättning

Laglig migration kommer att ha stor betydelse för att stärka den kunskapsbaserade ekonomin i Europa och främja ekonomisk utveckling och på så sätt bidra till genomförandet av Lissabonstrategin. Den kan också tillmätas betydelse i partnerskap med tredjeländer.

Europeiska rådet betonar att medlemsstaterna är behöriga att fastställa antalet inresetillstånd för migrerande arbetskraft. Med beaktande av resultatet av diskussionerna om grönboken om arbetskraftsmigration, bra lösningar i medlemsstaterna och dess relevans för genomförandet av Lissabonstrategin uppmanar Europeiska rådet kommissionen att före slutet av 2005 lägga fram en strategisk plan för laglig migration som inbegriper förfaranden för inresetillstånd som snabbt kan svara på fluktuering efterfrågan på migrerande arbetskraft.

Eftersom den informella ekonomin och olaglig anställning kan fungera som en pullfaktor för olaglig invandring och leda till exploatering uppmanar Europeiska rådet medlemsstaterna att se till att de uppnår de mål för minskning av den informella ekonomin som fastställs i den europeiska sysselsättningsstrategin.

1.5 Integration av tredjelandsmedborgare

En framgångsrik integration av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare och deras barn gynnar stabilitet och sammanhållning i våra samhällen. För att uppnå detta mål är det väsentligt att utveckla en effektiv politik och att förhindra isolering av vissa grupper. En övergripande strategi som omfattar intressenter på lokal, regional, nationell och europeisk nivå är därför av avgörande betydelse.

Samtidigt som Europeiska rådet erkänner de framsteg som redan har gjorts när det gäller rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i EU, efterlyser det jämlika möjligheter till ett fullt deltagande i samhället. Hinder för integration måste aktivt undanröjas.

Europeiska rådet framhåller nödvändigheten av bättre samordning av nationell integrationspolitik och EU-initiativ på detta område. I detta avseende bör man fastställa de gemensamma grundläggande principer som en samordnad europeisk ram för integration bygger på.

Dessa principer som sammankopplar alla politiska områden rörande integration bör inbegripa minst följande aspekter.

Integration:

- är en fortlöpande, dubbelriktad process som omfattar både lagligen bosatta medborgare från tredjeland och värdsamhället,
- inbegriper, men går utöver antidiskrimineringspolitik,
- innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar och de grundläggande mänskliga rättigheterna,
- kräver grundläggande färdigheter för deltagande i samhället,

- är beroende av ofta förekommande samspel och interkulturell dialog mellan alla samhällsmedlemmar inom gemensamma forum och verksamheter för att förbättra den ömsidiga förståelsen,
- utvidgar sig till ett antal olika politiska områden, bland annat sysselsättning och utbildning.

En ram som grundar sig på dessa gemensamma grundläggande principer kommer att ligga till grund för framtida initiativ i EU och är beroende av tydliga mål och metoder för utvärdering. Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna, rådet och kommissionen att främja det strukturella utbytet av erfarenheter och information om integration genom att utarbeta en vitt tillgänglig webbplats på Internet.

1.6 Den externa dimensionen av asyl och migration

1.6.1 Partnerskap med tredjeländer

Asyl och migration är till sin natur internationella frågor. EU:s politik bör inrikta sig på att i fullt partnerskap bistå tredjeländer, vid behov med användande av befintliga gemenskapsmedel, i deras bemödanden att förbättra sin kapacitet för hantering av migration och skydd av flyktingar, förebygga och bekämpa olaglig invandring, informera om lagliga kanaler för migration, lösa flyktingproblemen genom bättre tillgång till långsiktiga lösningar, bygga upp kapacitet för gränskontroll, stärka dokumentssäkerheten och ta itu med återvändandeproblemet.

Europeiska rådet erkänner att otillräckligt hanterade migrationsflöden kan leda till humanitära katastrofer. Det önskar uttrycka sin djupa oro över de humanitära tragedier i Medelhavsområdet som orsakas av försök att olagligt ta sig in i EU. Det uppmanar alla stater att intensifiera samarbetet för att förhindra ytterligare förluster av liv.

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att fortsätta processen med att fullt ut integrera migration i EU:s nuvarande och framtida förbindelser med tredjeländer. Det uppmanar kommissionen att senast våren 2005 slutföra integrationen av migration i landstrategidokumentet och de regionala strategidokumentet avseende alla berörda länder.

Europeiska rådet erkänner nödvändigheten för EU att i en anda av delat ansvar bidra till ett mer tillgängligt, rättvist och effektivt internationellt system för skydd i partnerskap med tredjeländer och att snarast möjligt ge tillgång till skydd och långsiktiga lösningar. Länder i ursprungs- och transitregioner kommer

att uppmuntras i sina bemödanden att stärka kapaciteten att skydda flyktingar. I detta avseende uppmanar Europeiska rådet alla tredjeländer att ansluta sig till och följa Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning.

1.6.2 Partnerskap med ursprungsländer och ursprungsregioner

Europeiska rådet välkomnar kommissionens meddelande om förbättrad tillgång till långsiktiga lösningar⁽¹⁾ och uppmanar kommissionen att utarbeta regionala EU-skyddsprogram i partnerskap med de berörda tredjeländerna och i nära samråd och samarbete med UNHCR. Dessa program kommer att bygga på de erfarenheter som har gjorts av de pilotprogram för skydd som skall inledas före slutet av 2005. Programmen kommer att omfatta ett antal relevanta instrument, som i första hand är inriktade på kapacitetsbyggande, och inkludera ett gemensamt program för vidarebosättning för de medlemsstater som är beredda att delta i ett sådant program.

Politik som sammanbinder migration, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd bör vara sammanhållen och utvecklas i partnerskap och dialog med ursprungsländer och ursprungsregioner. Europeiska rådet välkomnar de framsteg som redan har gjorts och uppmanar rådet att utveckla denna politik med särskild tonvikt på underliggande orsaker, pushfaktorer och fattigdomslindring och uppmanar kommissionen att senast våren 2005 lägga fram konkreta och noggrant utarbetade förslag.

1.6.3 Partnerskap med transitländer och transitregioner

Beträffande transitländer framhåller Europeiska rådet nödvändigheten av intensifierat samarbete och kapacitetsbyggande både vid EU:s södra och östra gränser för att dessa länder på ett bättre sätt skall kunna hantera migration och erbjuda flyktingar adekvat skydd. Stöd till kapacitetsbyggande i fråga om nationella asylsystem och gränskontroll samt ett bredare samarbete om migrationsfrågor kommer att tillhandahållas de länder som visar ett äkta engagemang att uppfylla skyldigheterna enligt Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning.

Förslaget till förordning om inrättande av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument⁽²⁾ ger den strategiska ramen för intensifierat samarbete och dialog om asyl och migration med grannländer bland annat i Medelhavsområdet och för initiativ till nya åtgärder. Europeiska rådet begär i samband med detta en rapport om framsteg och landvinningar före slutet av 2005.

⁽¹⁾ KOM(2004) 410 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2004) 628 slutlig.

1.6.4 Återsändande- och återtagandepolitik

Migranter som inte längre har rätt att lagligt befinna sig i EU måste återvända frivilligt eller, om det är nödvändigt, med tvång. Europeiska rådet efterfrågar upprättandet av en effektiv politik för avvisning eller utvisning och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med full respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

Europeiska rådet anser det vara mycket viktigt att rådet i början av 2005 påbörjar diskussioner om minimistandarder för förfaranden för återsändande som inbegriper minimistandarder för att stödja effektiva nationella ansträngningar för återsändande. Förslaget bör även ta hänsyn till särskilda frågor beträffande upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. En konsekvent strategi mellan återsändandepolitik och alla andra aspekter av gemenskapens yttre förbindelser med tredjeländer är nödvändig liksom särskild tonvikt på problemet tredjelandsmedborgare som saknar pass eller andra identitetshandlingar.

Europeiska rådet begär

- närmare samarbete och ömsesidigt tekniskt bistånd,
- inledande av den förberedande etappen för en europeisk fond för återvändande,
- gemensamma integrerade lands- och regionspecifika återsändandeprogram,
- inrättandet av en europeisk fond för återvändande senast 2007 med beaktande av utvärderingen av den förberedande etappen,
- ingående av återtagandeaftal vid lämplig tidpunkt,
- kommissionens snara utnämning av en särskild representant för en gemensam återtagandepolitik.

1.7 Hantering av migrationsflöden

1.7.1 Gränskontroller och kampen mot olaglig invandring

Europeiska rådet framhåller vikten av att inre gränskontroller snabbt avskaffas, att det integrerade förvaltningssystemet för de yttre gränserna fortsätter att gradvis inrättas och att kontrollerna och övervakningen av unionens yttre gränser förstärks. I detta avseende betonas nödvändigheten av solidaritet och rättvis fördelning av ansvaret, inklusive dess ekonomiska konsekvenser, mellan medlemsstaterna.

Europeiska rådet uppmanar enträget rådet, kommissionen och medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att möjliggöra ett avskaffande av kontroller vid de inre gränserna så snart som möjligt under förutsättning att alla krav för att tillämpa Schengenregelverket har uppfyllts och efter det att Schengens informationssystem (SIS II) har börjat att fungera år 2007. För att uppnå detta mål bör utvärderingen av genomfö-

randet av den del av regelverket som inte har anknytning till SIS II inledas under första halvåret 2006.

Europeiska rådet välkomnar inrättandet den 1 maj 2005 av Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna. Det uppmanar kommissionen att före slutet av 2007 förelägga rådet en utvärdering av byrån. Utvärderingen bör innehålla en översyn av byråns uppgifter och en bedömning av huruvida byrån även bör ägna sig åt andra aspekter av gränsförvaltning, inklusive ökat samarbete med tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter för säkerhetsfrågor med anknytning till varor.

Kontrollen och övervakningen av de yttre gränserna faller inom de nationella gränsmyndigheternas ansvarsområde. För att stödja medlemsstater med särskilda behov av kontroll och övervakning vid långa eller svåra sträckor av de yttre gränserna och i de fall där medlemsstater står inför särskilda och oförutsedda situationer på grund av exceptionella migrationstryck på dessa gränser uppmanar emellertid Europeiska rådet

- rådet att, på grundval av ett förslag från kommissionen som skall läggas fram 2005 om de lämpliga behörigheterna för och finansieringen av grupper med nationella experter som kan tillhandahålla snabbt tekniskt och operativt stöd åt de medlemsstater som begär det, inrätta sådana grupper efter det att en lämplig riskanalys har gjorts av och inom ramen för gränsförvaltningsbyrån,
- rådet och kommissionen att inrätta en gemenskapsfond för gränsförvaltning senast i slutet av 2006,
- kommissionen att, så snart kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats, lägga fram ett förslag om att komplettera den befintliga utvärderingsmekanismen i Schengen med en övervakningsmekanism som skall säkerställa fullt deltagande av medlemsstaternas experter och inbegripa oanmälda inspektioner.

Den översyn av byråns uppgifter som avses ovan och särskilt utvärderingen av hur grupperna med nationella experter fungerar bör också omfatta om det är möjligt att skapa ett europeiskt gränsbevakningssystem.

Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna att, bland annat inom ramen för gränsförvaltningsbyrån och i nära samarbete med Europol och Eurojust, förbättra sina gemensamma analyser av migrationsrutten och metoder för smuggling och olaglig handel samt av kriminella nätverk som är verksamma inom detta område. Det uppmanar också rådet och kommissionen att i berörda tredjeländer säkerställa ett effektivt inrättande av nätverk av sambandsmän för invandring. I samband med detta välkomnar Europeiska rådet initiativ från medlemsstaterna beträffande frivilligt samarbete till havs, i synnerhet för räddningsoperationer i överensstämmelse med nationell och internationell lagstiftning, eventuellt också framtida samarbete med tredjeländer.

I syfte att utforma gemensamma standarder, bästa metoder och mekanismer för att förhindra och bekämpa människohandel uppmanar Europeiska rådet rådet och kommissionen att 2005 utarbeta en plan.

1.7.2 Biometri och informationssystem

Hanteringen av migrationsflöden, inklusive kampen mot olaglig invandring, bör förbättras genom upprättandet av en serie säkerhetsåtgärder som effektivt sammankopplar viseringsansökningsförfarandena med inrese- och utreseförfarandena vid de yttre gränsövergångarna. Sådana åtgärder är också viktiga för att förhindra och kontrollera brottslighet, särskilt terrorism. I syfte att uppnå detta är det nödvändigt med en konsekvent strategi och harmoniserade lösningar i EU i fråga om biometriska kännetecken och uppgifter.

Europeiska rådet uppmanar rådet att, på grundval av ett meddelande från kommissionen som skall läggas fram 2005 om kompatibilitet mellan Schengens informationssystem (SIS II), Informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac, undersöka hur effektiviteten och kompatibiliteten i EU:s informationssystem skall kunna maximeras när det gäller att ta itu med olaglig invandring och förbättra gränskontrollerna liksom förvaltningen av dessa system, och därvid beakta nödvändigheten av att uppnå rätt balans mellan brottsförebyggande syften och skyddet av enskildas grundläggande rättigheter.

Europeiska rådet uppmanar rådet, kommissionen och medlemsstaterna att fortsätta sina insatser för att utan dröjsmål integrera biometriska kännetecken i resehandlingar, viseringar, uppehållstillstånd, EU-medborgarnas pass och i informationssystem och att förbereda utarbetandet av minimistandarder för nationella identitetskort med beaktande av ICAO-standarder.

1.7.3 Viseringspolitik

Europeiska rådet framhåller nödvändigheten av att ytterligare utveckla den gemensamma viseringspolitiken som en del av ett mångsidigt system som syftar till att underlätta lagligt resande och ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av nationell lagstiftning och hanteringsförfaranden vid lokala konsulära beskickningar. På lång sikt bör gemensamma viseringskontor inrättas med beaktande av diskussionerna om inrättandet av en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Europeiska rådet välkomnar initiativ från enskilda medlemsstater som frivilligt samarbetar genom gemensamt utnyttjande av personal och resurser för utfärdande av viseringar.

Europeiska rådet

- uppmanar kommissionen att som ett första steg föreslå de nödvändiga ändringarna i syfte att ytterligare stärka viseringspolitiken och att 2005 lägga fram ett förslag om inrättandet av gemensamma ansökningscentrum med inriktning bland annat på möjliga synergier kopplade till utvecklingen av VIS, att göra en översyn av de gemensamma konsulära anvisningarna och att senast i början av 2006 lägga fram lämpliga förslag,
- betonar vikten av ett snabbt genomförande av VIS med utgångspunkt i införandet av bland annat alfanumeriska data och fotografier senast i slutet av 2006 och biometri senast i slutet av 2007,
- uppmanar kommissionen att utan dröjsmål lägga fram det förslag som är nödvändigt för att följa den överenskomna tidsramen för genomförandet av VIS,
- uppmanar kommissionen att fortsätta sina ansträngningar för att se till att medborgarna i alla medlemsstater så snart som möjligt kan resa utan korttidsviseringar till alla tredje-länder vilkas medborgare kan resa in i EU utan visering,
- uppmanar rådet och kommissionen att, för att utveckla ett gemensamt tillvägagångssätt, undersöka huruvida det, när det gäller EG:s återtagandepolitik, skulle vara lämpligt att i enskilda fall underlätta utfärdandet av korttidsviseringar till medborgare i tredjeland, när det är möjligt och på ömsesidig grund, som en del av ett verkligt partnerskap i de yttre förbindelserna som även omfattar frågor om migration.

2. Stärkt säkerhet

2.1 Förbättrat informationsutbyte

Europeiska rådet är övertygat om att en förstärkning av frihet, säkerhet och rättvisa kräver en innovativ strategi i fråga om gränsöverskridande utbyte av information om brottsbekämpning. Bara det faktum att information är gränsöverskridande bör inte längre vara tillräckligt.

Från och med den 1 januari 2008 bör utbytet av sådan information styras av villkoren nedan med hänsyn till principen om tillgång, vilket inom unionen innebär att en tjänsteman i ett brottsbekämpande organ i en medlemsstat som behöver information för att utföra sina uppgifter skall kunna få denna information från en annan medlemsstat och att det brottsbekämpande organ i den andra medlemsstaten som innehar informationen skall göra den tillgänglig för det angivna syftet och därvid ta hänsyn till behoven i den pågående utredningen i den staten.

Utan att det påverkar det pågående arbetet⁽¹⁾ uppmanas kommissionen att senast före utgången av 2005 lägga fram förslag till genomförande av principen om tillgänglighet, i vilket följande nyckelvillkor strikt bör iakttas:

- Utbytet kan endast ske för att rättsliga åtgärder skall kunna vidtas.
- Integriteten av de uppgifter som skall utbytas måste garanteras.
- Behovet av att skydda informationskällor och garantera förtroligheten i uppgifterna i alla skeden under utbytet och därefter.
- Gemensamma standarder för tillgång till uppgifter och gemensamma tekniska standarder måste tillämpas.
- Övervakning av respekten för dataskyddet, såväl som lämplig kontroll före och efter utbytet, måste säkerställas.
- Enskilda måste skyddas från missbruk av uppgifter och ha rätt att begära rättelse av oriktiga uppgifter.

Metoderna för informationsutbyte bör bygga på full användning av ny teknik och måste anpassas till varje typ av information, i förekommande fall genom ömsesidig tillgång till eller kompatibilitet med nationella databaser, eller direkt (online-)tillgång, även för Europol, till befintliga centrala EU-databaser som SIS. Nya centraliserade europeiska databaser bör endast inrättas på grundval av studier som har visat deras mervärde.

2.2 Terrorism

Europeiska rådet framhåller att effektivt förebyggande och bekämpande av terrorism med fullständigt beaktande av grundläggande rättigheter kräver att medlemsstaterna inte begränsar sin verksamhet till att upprätthålla sin egen säkerhet, utan även inriktar sig på hela unionens säkerhet.

Som mål innebär detta att medlemsstaterna

- skall använda befogenheterna för sina underrättelse- och säkerhetstjänster till att inte endast förhindra hot mot sin egen säkerhet, utan även till att i förekommande fall skydda de övriga medlemsstaternas inre säkerhet,
- omedelbart skall överlämna information som deras organ förfogar över angående hot mot andra medlemsstaters inre säkerhet till de behöriga myndigheterna i dessa medlemsstater,

⁽¹⁾ Utkast till rambeslut om förenklat uppgifts- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater, särskilt i fråga om grova brott, inbegripet terroristdåd, dok. KOM(2004) 221 slutlig.

- i de fall där personer eller gods övervakas av säkerhetstjänsterna i samband med terrorisshot skall se till att inte något avbrott av övervakningen sker om dessa personer korsar en gräns.

- På kort sikt måste alla delar av Europeiska rådets uttalande av den 25 mars 2004 och EU:s handlingsplan mot terrorism även fortsättningsvis genomföras fullt ut, särskilt bör en ökad användning av Europol och Eurojust ske, och EU:s samordnare för kampen mot terrorism uppmanas att främja framsteg.

I detta sammanhang erinrar Europeiska rådet om sin uppmaning till kommissionen att lägga fram ett förslag till gemensam EU-strategi för användning av passageraruppgifter för gräns- och flygsäkerhet och för andra brottsbekämpningssyften⁽²⁾.

Den höga nivån på informationsutbytet mellan säkerhetstjänsterna skall upprätthållas. Den bör likväl förbättras, samtidigt som hänsyn tas till den övergripande princip om tillgänglighet som beskrivs i punkt 2.1 ovan, varvid särskild uppmärksamhet bör ägnas åt de speciella förhållanden som gäller för säkerhetstjänsternas arbetsmetoder, t.ex. behovet av att säkra metoderna för insamling av information, informationskällorna och det fortsatta dataskyddet efter utbytet.

Från och med den 1 januari 2005 kommer lägescentralen att tillhandahålla rådet strategiska analyser av terrorisshot som grundar sig på underrättelser från medlemsstaternas underrättelse- och säkerhetstjänster och, i förekommande fall, information från Europol.

Europeiska rådet betonar betydelsen av åtgärder för att bekämpa finansieringen av terrorism. Det ser fram emot att få behandla den sammanhängande, övergripande strategi som kommer att överlämnas till det från generalsekreteraren/den höge representanten och kommissionen vid mötet i december 2004. Denna strategi bör innehålla förslag till olika sätt att förbättra effektiviteten i befintliga instrument t.ex. övervakning av misstänkta finansiella flöden och frysning av tillgångar samt nya redskap när det gäller penningtransaktioner och de institut som är inblandade i dessa.

Kommissionen uppmanas lägga fram förslag i syfte att förbättra säkerheten vid lagring och transport av sprängämnen och säkerställa spårbarhet av industriella och kemiska prekursorer.

⁽²⁾ Uttalande om bekämpande av terrorism, antaget den 25 mars 2004, dok. 7906/04, punkt 6.

Europeiska rådet betonar även behovet av att garantera adekvat skydd av och stöd till offer för terrorism.

Rådet bör senast i slutet av 2005 utarbeta en strategi på lång sikt, för att ta itu med faktorer som bidrar till radikalisering och rekrytering till terroristverksamhet.

Alla instrument som står till förfogande för Europeiska unionen bör användas konsekvent för att det centrala problemet – kampen mot terrorism – skall angripas fullt ut. I detta syfte bör RIF-ministrarna i rådet ha den ledande rollen, med hänsyn till den uppgift som rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) har. Kommissionen bör i god tid se över gemenskapslagstiftningen för att kunna anpassa den till åtgärder som skall antas för att bekämpa terrorism.

Europeiska unionen kommer att ytterligare stärka sina insatser som, i den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa, inriktas på kampen mot terrorism. I detta sammanhang uppmanas rådet att tillsammans med Europol och den europeiska gränsförvaltningsbyrån inrätta ett nätverk med nationella experter på förhindrande och bekämpning av terrorism samt gränskontroll, som skall kunna svara på tredjeländers ansökningar om tekniskt bistånd i utbildningen av och instruktionerna för deras myndigheter.

Europeiska rådet uppmanar enträget kommissionen att öka finansieringen av kapacitetssuppleveringsprojekt i tredjeländer i samband med bekämpning av terrorism och att se till att den har den expertis som krävs för att genomföra sådana projekt på ett effektivt sätt. Rådet uppmanar även kommissionen att se till att lämpliga bestämmelser införs i den föreslagna översynen av befintliga instrument som styr externt bistånd för att garantera ett snabbt, flexibelt och målinriktat stöd till bekämpningen av terrorism.

2.3 Polissamarbete

Effektiv bekämpning av gränsöverskridande organiserad brottslighet samt annan allvarlig brottslighet och terrorism kräver ett intensifierat konkret samarbete mellan medlemsstaternas polis- och tullmyndigheter och med Europol samt bättre användning av befintliga instrument på detta område.

Europeiska rådet uppmanar enträget medlemsstaterna att ge Europol möjlighet att i samarbete med Eurojust spela en nyckelroll i kampen mot allvarlig gränsöverskridande (organiserad) brottslighet och terrorism genom att

— ratificera och effektivt genomföra nödvändiga rättsliga instrument senast i slutet av 2004 ⁽¹⁾,

— i god tid ge Europol all nödvändig information av hög kvalitet,

— främja ett gott samarbete mellan sina behöriga nationella myndigheter och Europol.

Från och med den 1 januari 2006 skall Europol ha ersatt sina "lägesrapporter om brottslighet" med årliga "hotbilder" avseende allvarliga former av organiserad brottslighet, vilka skall grunda sig på information från medlemsstaterna och bidrag från Eurojust och den operativa specialgruppen med polis-schefer. Rådet bör använda dessa analyser för att fastställa årliga strategiska prioriteringar som skall tjäna som riktlinjer för ytterligare åtgärder. Detta bör bli nästa steg i riktning mot upprättandet och genomförandet av metoder för underrättelseledd brottsbekämpning på EU-nivå.

Europol bör av medlemsstaterna utses till unionens centrala organ för euroförfalskningar, i den mening som avses i 1929 års Genèvekonvention.

Med tanke på alla uppgifter som ålagts Europol bör rådet anta den europeiska lagen om Europol, föreskriven i artikel III-276 i det konstitutionella fördraget, så snart som möjligt efter det konstitutionella fördragets ikraftträdande och senast den 1 januari 2008.

Till dess måste Europol förbättra sitt sätt att fungera genom att fullt ut utnyttja samarbetsavtalet med Eurojust. Europol och Eurojust bör årligen rapportera till rådet om sina gemensamma erfarenheter och särskilda resultat. Dessutom bör Europol och Eurojust stimulera användningen av och deltagandet i medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper.

Medlemsstaternas erfarenhet av användningen av gemensamma utredningsgrupper är begränsad. För att uppmuntra användningen av sådana grupper och utbyta erfarenheter om bästa metoder bör varje medlemsstat utse en nationell expert.

⁽¹⁾ Europolprotokoll: Protokollet om ändring av artikel 2 och av bilagan till Europolkonventionen av den 30 november 2000, EGT C 358, 13.12.2000, s. 1; protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän av den 28 november 2002, EGT C 312, 16.12.2002, s. 1; protokollet om ändring av Europolkonventionen av den 27 november 2003, EUT C 2, 6.1.2004, s. 3. Konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, EGT C 197, 12.7.2000, s. 1, och dess åtföljande protokoll av den 16 oktober 2001, EGT C 326, 21.11.2001, s. 2 samt rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper, EGT L 162, 20.6.2002, s. 1.

Rådet bör, med utgångspunkt i gemensamma principer, bygga upp ett gränsöverskridande polis- och tullsamarbete. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att lägga fram förslag för att vidareutveckla Schengenregelverket i fråga om gränsöverskridande operativt polissamarbete.

Medlemsstaterna bör med bistånd av Europol engagera sig för förbättring av kvaliteten på sina uppgifter om brottsbekämpning. Dessutom bör Europol rekommendera rådet metoder för att förbättra uppgifterna. Europol's informationssystem bör utan dröjsmål göras operativt.

Rådet uppmanas att som ett första steg i utvecklingen av gemensam utredningsteknik främja utbytet av bästa utredningstekniska metoder, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel III-257 i det konstitutionella fördraget, särskilt på områdena kriminaltekniska utredningar och datasäkerhet.

Polissamarbetet mellan medlemsstaterna blir effektivare och mer verksamt i vissa fall genom att man underlättar samarbete i särskilda frågor mellan de berörda medlemsstaterna, i tillämpliga fall genom inrättandet av gemensamma utredningsgrupper samt, vid behov, med stöd av Europol och Eurojust. I specifika gränsområden är ett närmare samarbete och bättre samordning det enda sättet att gripa sig an brottslighet och hot mot allmän och nationell säkerhet.

Ett förstärkt polissamarbete kräver att uppmärksamheten fokuseras på ömsesidigt förtroende och förtroendeskapande. I en utvidgad Europeisk union bör konkreta ansträngningar göras för att förbättra förståelsen för hur medlemsstaternas rättssystem och organisationer fungerar. Rådet och medlemsstaterna bör till slutet av 2005 i samarbete med Europeiska polisakademien utarbeta standarder och moduler för utbildning av nationella polistjänstemän när det gäller praktiska aspekter av EU:s samarbete i fråga om brottsbekämpning.

Kommissionen uppmanas att i nära samarbete med Europeiska polisakademien och senast i slutet av 2005 utforma systematiska utbytesprogram för polismyndigheter som syftar till att uppnå bättre förståelse för hur medlemsstaternas rättssystem och rättsliga organisation fungerar.

Slutligen bör man även beakta erfarenheter med externa polisiära insatser för att förbättra Europeiska unionens inre säkerhet.

2.4 Hantering av kriser inom Europeiska unionen som har gränsöverskridande verkan

Den 12 december 2003 antog Europeiska rådet den europeiska säkerhetsstrategin, i vilken en bild ges av globala utmaningar, viktiga hot, strategiska mål och politiska konsekvenser för ett säkert Europa i en bättre värld. Ett synnerligen viktigt komplement till detta är att garantera Europeiska unionens inre säkerhet, med särskild hänvisning till eventuella allvarliga inre kriser med gränsöverskridande verkan som påverkar våra medborgare, vår livsviktiga infrastruktur och vår allmänna

ordning och säkerhet. Endast då kan Europas medborgare och livsviktig infrastruktur ges optimalt skydd, exempelvis vid en kemisk, biologisk, radiologisk eller nukleär olycka.

Effektiv hantering av gränsöverskridande kriser inom EU kräver inte endast en förstärkning av nuvarande insatser för skydd av civila och livsviktig infrastruktur utan också att man effektivt utreder hur sådana kriser påverkar allmän ordning och säkerhet och tar itu med samordningen mellan dessa områden.

Europeiska rådet uppmanar därför rådet och kommissionen att inom de befintliga strukturerna och med full respekt för den nationella behörigheten upprätta integrerade och samordnade EU-arrangemang för hantering av kriser som har gränsöverskridande verkan inom EU, som skall genomföras senast den 1 juli 2006. Arrangemangen bör åtminstone innehålla följande: ytterligare utvärdering av medlemsstaternas resurser, lagring, utbildning, gemensamma övningar och insatsplaner för civil krishantering.

2.5 Operativt samarbete

De brottsbekämpande organens och andra organs samordning av operativ verksamhet inom alla delar av området med frihet, säkerhet och rättvisa och övervakningen av de strategiska prioriteringar som rådet har fastställt måste garanteras.

Rådet uppmanas därför att förbereda inrättandet av den kommitté för inre säkerhet som föreskrivs i artikel III-261 i det konstitutionella fördraget, särskilt genom att fastställa dess verksamhetsområde, uppgifter, befogenheter och sammansättning, så att den kan inrättas så snart som möjligt efter det konstitutionella fördragets ikraftträdande.

För att under tiden få praktiska erfarenheter av samordning uppmanas rådet att var sjätte månad anordna ett gemensamt möte mellan ordförandena för Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) och Artikel 36-kommittén samt företrädare för kommissionen, Europol, Eurojust, Europeiska gränsförvaltningsbyrån, den operativa specialgruppen med polischefer och lägescentralen.

2.6 Brottsförebyggande åtgärder

Brottsförebyggande åtgärder ingår som en oskiljaktig del i arbetet med att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Unionen behöver därför ett effektivt verktyg till stöd för medlemsstaternas insatser för att förhindra brottslighet. Det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet bör därför professionaliseras och förstärkas. Eftersom omfattningen i fråga om förebyggande är mycket stor är det av synnerlig vikt att man inriktar sig på de åtgärder och prioriteringar som är till störst nytta för medlemsstaterna. Det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet bör tillhandahålla rådet och kommissionen sakkunskap och praktiskt kunnande vid utformningen av en fungerande brottsförebyggande politik.

I detta avseende välkomnar Europeiska rådet kommissionens initiativ att upprätta europeiska instrument för insamling, analys och jämförelse av information om brottslighet och viktigmisering och dessas respektive tendenser i medlemsstaterna med användning av nationell statistik och andra informationskällor som överenskomna indikatorer. Eurostat bör ansvara för fastställandet av sådana uppgifter och insamling av dessa från medlemsstaterna.

Det är viktigt att genom administrativa och andra åtgärder skydda offentliga organisationer och privata företag från organiserad brottslighet. Som ett redskap i kampen mot organiserad brottslighet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt systematiska utredningar rörande fastighetsinnehav. Privata/offentliga partnerskap är ett viktigt verktyg. Kommissionen uppmanas att 2006 lägga fram förslag i detta syfte.

2.7 Organiserad brottslighet och korruption

Europeiska unionen välkomnar utarbetandet av ett strategiskt koncept för att ta itu med gränsöverskridande organiserad brottslighet inom EU och ber rådet och kommissionen att vidareutveckla detta koncept och göra det operativt i samarbete med andra parter som Europol, Eurojust, specialgruppen med polischefer, det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet och Europeiska polisakademin. Man bör härvid undersöka frågor som hänger samman med korruption och dess kopplingar till organiserad brottslighet.

2.8 Den europeiska strategin mot narkotika

Europeiska rådet understryker vikten av att man tar upp narkotikaproblemet i en samlad, väl avvägd och sektorsövergripande policy som omfattar förebyggande åtgärder, stöd till och rehabilitering av narkotikaberoende personer, bekämpande av olaglig handel med narkotika och prekursorer samt penningtvätt och ett förstärkt internationellt samarbete.

Den europeiska strategin mot narkotika för åren 2005–2012 kommer att föras till programmet efter det att det i december 2004 har antagits av Europeiska rådet.

3. Stärkt rättvisa

Europeiska rådet understryker behovet av att ytterligare intensifiera arbetet med att skapa ett Europa för medborgarna och den betydande roll som inrättandet av ett europeiskt område med rättvisa kommer att spela i detta avseende. Flera olika åtgärder har redan vidtagits. Ytterligare ansträngningar bör göras för att underlätta möjligheterna till domstolsprövning, rättsligt samarbete och full tillämpning av det ömsesidiga

erkännandet av domar. Det är av särskild vikt att gränserna mellan länderna i Europa inte längre utgör hinder för förlikning i civilrättsliga mål eller för att civilrättsliga ärenden förs inför domstol och att beslut i dessa mål verkställs.

3.1 Europeiska gemenskapernas domstol

Europeiska rådet framhåller vikten av Europeiska gemenskapernas domstol i det relativt nya området med frihet, säkerhet och rättvisa och välkomnar att det konstitutionella fördraget i betydande grad ökar domstolens befogenheter på detta område.

För att, av hänsyn till både europeiska medborgare och till ett väl fungerande område med frihet, säkerhet och rättvisa, se till att rättsfrågor som hänskjuts till domstolen besvaras snabbt är det nödvändigt att ge domstolen möjlighet att meddela avgörande snabbt i enlighet med artikel III-369 i det konstitutionella fördraget.

I detta sammanhang och med det konstitutionella fördraget i sikte bör man överväga en lösning för att snabbare och bättre hantera ansökningar om förhandsavgöranden avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa, vid behov genom ändring av domstolens stadga. Kommissionen uppmanas att – efter att ha hört domstolen – lägga fram ett förslag i detta syfte.

3.2 Förtroendeskapande åtgärder och ömsesidigt förtroende

Det rättsliga samarbetet i såväl straffrättsliga som civilrättsliga förfaranden bör främjas ytterligare genom att man förstärker det ömsesidiga förtroendet och steg för steg utvecklar en europeisk rättskultur som är grundad på mångfalden i medlemsstaternas rättssystem och enhetlighet genom EG-rätt. I en utvidgad europeisk union skall ömsesidigt förtroende grunda sig på vetskapen om att alla europeiska medborgare har tillgång till ett rättsväsende som uppfyller höga kvalitetskrav. För att underlätta det fulla genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande måste ett system som överensstämmer med alla befintliga europeiska mekanismer inrättas för att tillhandahålla objektiv och opartisk utvärdering av domstolsväsendets tillämpning av EU:s politik på rättsområdet samtidigt som man till fullo respekterar domarkårens oberoende.

En förstärkning av det ömsesidiga förtroendet kräver uttryckliga ansträngningar för att förbättra den ömsesidiga förståelsen mellan rättsvårdande myndigheter och olika rättssystem. I detta avseende bör unionen stödja nätverk av rättsliga organisationer och institutioner som nätverket för tillsynsmyndigheter för domstolsväsendet, det europeiska nätverket av överdomstolar och det europeiska nätverket för rättslig utbildning.

Utbytesprogram för rättsliga myndigheter kommer att underlätta samarbete och bidra till att utveckla ömsesidigt förtroende. En EU-komponent bör systematiskt införas i utbildningen för rättsliga myndigheter. Kommissionen uppmanas att så snart som möjligt och med utgångspunkt i befintliga strukturer förbereda ett förslag som syftar till att skapa ett effektivt europeiskt nätverk för rättslig utbildning i såväl civilrättsliga som straffrättsliga frågor i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna III-269 och III-270 i det konstitutionella fördraget.

3.3 Rättsligt samarbete i brottmål

Man bör eftersträva förbättringar genom att undanröja befintliga rättsliga hinder och förstärka samordningen av utredningar. För att samtidigt som man garanterar korrekt rättskipning öka effektiviteten i lagföringen bör möjligheterna att koncentrera lagföringen i gränsöverskridande multilaterala mål till en medlemsstat ägnas särskilt uppmärksamhet. En vidareutveckling av det rättsliga samarbetet i brottmål är nödvändig för en fullgod uppföljning av de utredningar som görs av medlemsstaternas och Europol's brottsbekämpande myndigheter.

Europeiska rådet erinrar i sammanhanget om att man – utan dröjsmål – måste ratificera och i handling genomföra de rättsliga instrumenten för förbättrat rättsligt samarbete i brottmål i enlighet med vad som redan anförts i punkten om polissamarbete.

3.3.1 Ömsesidigt erkännande

Det övergripande åtgärdsprogrammet för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål, vilket omfattar rättsliga beslut i alla led av brottmålsprocesser eller beslut som på annat sätt är relevanta för sådana processer, exempelvis insamling av bevis och förfaranden för upptagande till prövning av bevis, lagval och principen om "ne bis in idem" samt verkställandet av slutgiltiga fängelsedomar eller domar som leder till andra (alternativa) påföljder⁽¹⁾, bör kompletteras och ytterligare uppmärksamhet bör i det sammanhanget ägnas åt andra förslag.

Det fortsatta förverkligandet av ömsesidigt erkännande som hörnstenen i det rättsliga samarbetet medför att likvärdiga standarder för rättssäkerhetsgarantier i brottmål måste utarbetas, grundade på studier av den befintliga säkerhetsnivån i medlemsstaterna och med vederbörlig respekt för deras rättstradition. Därför bör utkastet till rambeslut om vissa rättssäkerhetsgarantier i brottmål i Europeiska unionen antas senast vid slutet av 2005.

⁽¹⁾ EGT C 12, 15.1.2001, s. 10–22.

Rådet bör i slutet av 2005 anta rambeslutet om det europeiska bevisupptagningsbeslutet⁽²⁾. Kommissionen uppmanas att senast i december 2004 lägga fram sina förslag om ökat utbyte av uppgifter om domar och näringsförbud i nationella register, i synnerhet om sexualbrottslingar, så att de senast i slutet av 2005 kan antas av rådet. Detta bör i mars 2005 åtföljas av ytterligare ett förslag om ett datoriserat system för informationsutbyte.

3.3.2 Tillnärmning av lagstiftning

Europeiska rådet erinrar om att fastställandet av minimiregler om vissa sidor av processrätten förutsätts i fördragen för att underlätta ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i brottmål med en gränsöverskridande dimension. Tillnärmningen av materiell straffrätt tjänar samma syften och berör delar av särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande dimensioner. Förtur bör ges åt brottsområden som särskilt nämns i fördragen.

För att garantera ett effektivare genomförande i de nationella systemen bör RIF-ministrarna ansvara inom rådet för definitionen av straffbara gärningar och fastställandet av påföljder i allmänhet.

3.3.3 Eurojust

Effektiv bekämpning av gränsöverskridande organiserad och annan allvarlig brottslighet samt terrorism kräver samarbete och samordning av utredningar och, när så är möjligt, sammanslagning av åtal av Eurojust i samarbete med Europol.

Europeiska rådet uppmanar enträget medlemsstaterna att ge Europol möjlighet att utföra sina uppgifter genom att

- senast i slutet av 2004⁽³⁾ effektivt genomföra rådets beslut om Eurojust med särskilt beaktande av de rättsliga befogenheter som deras nationella medlemmar skall ges, och
- säkerställa att deras behöriga nationella myndigheter samarbetar fullt ut med Eurojust.

Rådet bör, på grundval av ett förslag från kommissionen, och med beaktande av alla uppgifter som ålagts Eurojust, anta den europeiska lagen om Eurojust i enlighet med artikel III-273 i det konstitutionella fördraget, efter det konstitutionella fördragets ikraftträdande men inte senare än den 1 januari 2008.

⁽²⁾ KOM(2003) 688.

⁽³⁾ EGT L 63, 6.3.2002, s. 1–3.

Till dess kommer Eurojust att förbättra sin verksamhet genom att inrikta sig på samordning av multilaterala, allvarliga och komplicerade fall. Eurojust bör i sin årliga rapport till rådet inbegripa resultaten av och kvaliteten på sitt samarbete med medlemsstaterna. Eurojust bör i största möjliga mån använda sig av samarbetsavtalet med Europol och bör fortsätta att samarbeta med det europeiska rättsliga nätverket och andra berörda partner.

Europeiska rådet uppmanar rådet att överväga en eventuell vidareutveckling av Eurojust, på grundval av ett förslag från kommissionen.

3.4 Rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor

3.4.1 Underlätta civilrättsliga förfaranden över gränserna

Civilrätten, inklusive familjerätten, berör medborgarna i deras dagliga liv. Europeiska rådet fäster därför stor vikt vid den fortsatta utvecklingen av det civilrättsliga samarbetet och fullföljandet av hela det åtgärdsprogram för ömsesidigt erkännande som antogs 2002. Det huvudsakliga politiska målet på detta område är att gränserna mellan länderna i Europa inte längre skall utgöra ett hinder när det gäller att avgöra civilrättsliga ärenden, hänskjuta ärenden till domstol eller verkställa civilrättsliga domar.

3.4.2 Ömsesidigt erkännande av domar

Ömsesidigt erkännande av domar är ett effektivt sätt att skydda medborgarnas rättigheter och garantera verkställandet av dessa rättigheter över gränserna i Europa.

Ett fortsatt genomförande av åtgärdsprogrammet för ömsesidigt erkännande⁽¹⁾ måste därför ges hög prioritet under de kommande åren, för att kunna slutföras senast 2011. Arbetet med följande projekt bör fortsätta aktivt: lagvalsreglerna för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II) och avtalsförpliktelser (Rom I), ett europeiskt betalningsföreläggande och instrument som rör alternativa tvistlösningar och avser små fordringar. Vid valet av tidpunkt för slutförandet av dessa projekt bör vederbörlig hänsyn tas till det arbete som pågår på därtill kopplade områden.

Effektiviteten hos befintliga instrument för ömsesidigt erkännande bör ökas genom standardiseringsförfaranden och dokument samt genom utarbetandet av minimistandarder för processrätt, t.ex. delgivning av handlingar i mål och ärenden,

inledande av förfaranden, verkställande av domar och insyn i kostnader.

I fråga om familje- och arvsrätt uppmanas kommissionen att lägga fram följande förslag:

- 2005: Ett utkast till instrument om erkännande och verkställighet av domar om underhåll, inbegripet säkerhetsåtgärder och preliminär verkställighet.
- 2005: En grönbok om lagvalsregler i frågor rörande arvsordning, inbegripet frågan om behörig rättsinstans, ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar på detta område, ett europeiskt certifikat om arv och en mekanism som möjliggör exakt kännedom om förekomst av testamenter från personer bosatta i Europeiska unionen.
- 2006: En grönbok om lagvalsregler i frågor rörande system för makars förmögenhetsförhållanden, inklusive frågan om domsrätt och ömsesidigt erkännande.
- 2005: En grönbok om lagvalsregler i frågor med anknytning till skilsmässa (Rom III).

Instrumenten på dessa områden bör vara klara senast 2011. Sådana instrument bör omfatta internationell privaträtt och inte grunda sig på harmoniserade begrepp som familj, äktenskap osv. Regler för enhetlig materiell rätt bör endast införas som en kompletterande åtgärd närhelst det är nödvändigt för att verkställa ömsesidigt erkännande av domar eller förbättra det civilrättsliga samarbetet.

Genomförandet av programmet för ömsesidigt erkännande bör inbegripa en noggrann översyn av hur de instrument som nyligen har antagits fungerar. Resultatet av en sådan översyn bör ge det nödvändiga bidraget till förberedandet av de nya åtgärderna.

3.4.3 Främjat samarbete

För att de instrument som rör samarbete mellan rättsvårdande eller andra organ skall fungera smidigt bör medlemsstaterna åläggas skyldigheten att utse sambandsdomare eller andra behöriga myndigheter som är stationerade i det egna landet. De kan, när så är lämpligt, använda sin nationella kontaktpunkt inom det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område. Kommissionen uppmanas att anordna EU-workshopar om tillämpningen av EU-rätten och främja samarbetet mellan medlemmar av de juridiska yrkeskåren (t.ex. delgivningsmän och notarius publicus) i syfte att fastställa bästa metoder.

⁽¹⁾ EGT C 12, 15.1.2001, s. 1–9.

3.4.4 Säkerställande av samstämmighet och uppgradering av EU-lagstiftningen kvalitet

När det gäller avtalsrätt bör kvaliteten på den befintliga och framtida gemenskapslagstiftningen förbättras genom konsoliderings-, kodifierings- och rationaliseringsåtgärder för gällande rättsliga instrument och genom att en gemensam referensram utformas. Ett ramverk bör inrättas för att utröna möjligheterna att utveckla EU-övergripande standardtermer och villkor för avtalsrätt som skulle kunna användas av företag och handelsföreningar i unionen.

Åtgärder bör vidtas för att ge rådet möjlighet att göra en mer systematisk granskning av kvaliteten på och samstämmigheten i alla gemenskapens lagstiftningsinstrument om civilrättsligt samarbete.

3.4.5 Den internationella rättsordningen

Kommissionen och rådet uppmanas enträget att garantera samstämmighet mellan EU och den internationella rättsordningen och att fortsätta att engagera sig i närmare förbindelser och mer samarbete med internationella organisationer såsom Haagkonferensen för internationell privaträtt och Europarådet, i synnerhet när det gäller att samordna initiativ och maximera synergierna mellan dessa organisationers verksamhet och instrument och EU:s instrument. Gemenskapens anslutning till Haagkonferensen bör fullföljas så snart som möjligt.

4. Yttre förbindelser

Europeiska rådet ser utvecklingen av en sammanhängande yttre dimension av EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa som en allt högre prioritet.

Utöver de aspekter som redan tagits upp i de föregående kapitlen uppmanar Europeiska rådet kommissionen och generalsekreteraren/den höge representanten att senast i slutet av 2005 för rådet lägga fram en strategi som omfattar alla de yttre aspekterna av unionens politik för frihet, säkerhet och rättvisa, grundad på de åtgärder som har utarbetats i detta program. Strategin bör avspegla unionens särskilda förbindelser med tredjeländer, grupper av länder och regioner och fokusera på de specifika behoven av RIF-samarbete med dessa.

Alla unionens resurser, inbegripet yttre förbindelser, bör tas i anspråk på ett integrerat och konsekvent sätt för att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Följande riktlinjer⁽¹⁾ bör beaktas: att det finns en intern politik som den viktigaste parametern som berättigar externa åtgärder; behovet av ett mervärde i förhållande till projekt som utförs av medlemsstaterna; bidrag till de allmänna politiska målen i unionens utrikespolitik; möjligheten att uppnå målen inom rimlig tid; möjligheten till långsiktiga åtgärder.

⁽¹⁾ Upprättade vid Europeiska rådets möte i Feira 2000.