

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,
KONTORER OG AGENTURER

DET EUROPÆISKE RÅD

DET EUROPÆISKE RÅD- STOCKHOLMPROGRAMMET — ET ÅBENT OG SIKKERT EUROPA I
BORGERNES TJENESTE OG TIL DERES BESKYTTELSE

(2010/C 115/01)

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<i>Side</i>
1. HEN IMOD ET BORGERNES EUROPA INDEN FOR OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED	4
1.1. Politiske prioriteter	4
1.2. Redskaberne	5
1.2.1. Gensidig tillid	5
1.2.2. Gennemførelse	5
1.2.3. Lovgivning	5
1.2.4. Større sammenhæng	6
1.2.5. Evaluering	6
1.2.6. Uddannelse	6
1.2.7. Kommunikation	7
1.2.8. Dialog med civilsamfundet	7
1.2.9. Finansiering	7
1.2.10. Handlingsplan	7
1.2.11. Revision af Stockholmprogrammet	7
2. FREMME AF BORGERNES RETTIGHEDER: ET EUROPA BASERET PÅ RETTIGHEDER ...	8
2.1. Et Europa, der bygger på grundlæggende rettigheder	8
2.2. Fuld udøvelse af retten til fri bevægelighed	8
2.3. Leve sammen i et område, der respekterer forskellighed og beskytter de mest sårbare	9
2.3.1. Racisme og fremmedhad	9
2.3.2. Barnets rettigheder	9
2.3.3. Sårbare grupper	9

2.3.4.	Ofre for kriminalitet, herunder terrorisme	10
2.4.	Individets rettigheder i straffesager	10
2.5.	Beskyttelse af borgernes rettigheder i informationsfundet	10
2.6.	Deltagelse i Unionens demokratiske liv	11
2.7.	Ret til beskyttelse i ikke-medlemsstater	11
3.	EN FORENKLING AF BORGERNES LIV: ET EUROPA FOR RET OG RETFÆRDIGHED ...	11
3.1.	Fremme af gennemførelsen af gensidig anerkendelse	12
3.1.1.	Strafferet	12
3.1.2.	Civilret	13
3.2.	Styrkelse af den gensidige tillid	13
3.2.1.	Uddannelse	13
3.2.2.	Udvikling af netværk	14
3.2.3.	Evaluering	14
3.2.4.	Forbedring af redskaberne	14
3.2.5.	Frihedsberøvelse	14
3.2.6.	Frihedsberøvelse	14
3.3.	Udvikling af en kerne af fælles minimumsregler	14
3.3.1.	Strafferet	15
3.3.2.	Civilret	15
3.4.	De fordele, et europæisk retligt område har for borgerne	15
3.4.1.	Lettere adgang til retsvæsenet	15
3.4.2.	Støtte til den økonomiske aktivitet	16
3.5.	Styrkelse af Unionens internationale tilstedeværelse på det retlige område	17
3.5.1.	Civilret	17
3.5.2.	Strafferet	17
4.	ET EUROPA, DER YDER BESKYTTELSE	17
4.1.	Strategi for den indre sikkerhed	17
4.2.	Opgradering af redskaberne til at løse opgaven	18
4.2.1.	Skabelse af en fælles kultur	18
4.2.2.	Styring af informationsstrømmen	18
4.2.3.	Tilvejebringelse af de nødvendige teknologiske redskaber	19
4.3.	Effektive politikker	20
4.3.1.	Mere effektivt europæisk retshåndhævelsessamarbejde	20
4.3.2.	Mere effektiv kriminalitetsforebyggelse	20
4.3.3.	Statistikker	21

4.4.	Beskyttelse mod grov og organiseret kriminalitet	21
4.4.1.	Bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet	21
4.4.2.	Menneskehandel	21
4.4.3.	Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi	22
4.4.4.	It-kriminalitet	22
4.4.5.	Økonomisk kriminalitet og korruption	23
4.4.6.	Narkotika	24
4.5.	Terrorisme	24
4.6.	Omfattende og effektiv EU-katastrofehåndtering: styrkelse af Unionens kapacitet til at forebygge, forberede sig på og reagere på alle former for katastrofer	25
5.	ADGANG TIL EUROPA I EN GLOBALISERET VERDEN	26
5.1.	Integreret forvaltning af de ydre grænser	26
5.2.	Visumpolitik	27
6.	ET EUROPA FOR ANSVAR, SOLIDARITET OG PARTNERSKAB I MIGRATIONS- OG ASYLANLIGGENDER	27
6.1.	En dynamisk og omfattende migrationspolitik	28
6.1.1.	Konsolidering, udvikling og gennemførelse af den samlede migrationsstrategi	28
6.1.2.	Migration og udvikling	29
6.1.3.	En samordnet politik i overensstemmelse med de nationale arbejdsmarkeders krav	29
6.1.4.	Proaktive politikker for migranter og deres rettigheder	30
6.1.5.	Integration	30
6.1.6.	Effektive politikker til bekæmpelse af ulovlig indvandring	30
6.1.7.	Uledsagede mindreårige	31
6.2.	Asyl: et fælles område for beskyttelse og solidaritet	32
6.2.1.	Et fælles område for beskyttelse	32
6.2.2.	Fordeling af ansvaret og solidariteten mellem medlemsstaterne	32
6.2.3.	Den eksterne dimension af asyl	33
7.	EUROPA I EN GLOBALISERET VERDEN — DEN EKSTERNE DIMENSION AF FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED	33
7.1.	En styrket ekstern dimension	33
7.2.	Menneskerettigheder	34
7.3.	Fortsatte tematiske prioriteter med nye redskaber	34
7.4.	Aftaler med tredjelande	35
7.5.	Geografiske prioriteter og internationale organisationer	35
7.6.	Internationale organisationer og fremme af europæiske og internationale standarder	37
	LISTE OVER FORKORTELSER	38

1. HEN IMOD ET BORGERNES EUROPA INDEN FOR OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

Det Europæiske Råd bekræfter på ny, at det lægger stor vægt på udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvormed det imødekommer et centralt ønske hos befolkningen i de stater, der udgør Unionen.

Der er på grundlag af resultaterne af Tammerfors- og Haagprogrammet indtil videre gjort betydelige fremskridt på dette område. Kontrollen ved de indre grænser er blevet ophævet i Schengenområdet, og Unionens ydre grænser forvaltes nu på en mere sammenhængende måde. Gennem udviklingen af den samlede migrationsstrategi fokuserer den eksterne dimension af Unionens migrationspolitik på dialog og partnerskab med tredjelande baseret på fælles interesser. Der er taget betydeligt skridt i retning af at oprette et europæisk asylsystem. Europæiske agenturer såsom Europol, Eurojust, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Frontex er blevet fuldt operationelle inden for deres respektive aktivitetsområder. Samarbejde om civilretlige spørgsmål letter hverdagen for borgerne, og samarbejde om retshåndhævelse giver øget sikkerhed.

Til trods for disse og andre vigtige resultater på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed står Europa stadig over for udfordringer. Disse opfordringer skal tages op under ét. Der er således behov for yderligere bestræbelser for at forbedre sammenhængen mellem politikområder. Desuden bør samarbejdet med partnerlandene intensiveres.

Det er derfor tid til en ny dagsorden for at sætte Unionen og dens medlemsstater i stand til at bygge videre på disse resultater og tackle fremtidige udfordringer. Det Europæiske Råd har derfor vedtaget dette nye, flerårige program, benævnt Stockholmprogrammet, for perioden 2010-2014.

Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter vil spille en større rolle efter Lissabontraktatens ⁽¹⁾ ikrafttræden. Borgere og repræsentative sammenslutninger vil få bedre mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt i overensstemmelse med artikel 11 i TEU. Det vil styrke Unionens åbne og demokratiske karakter til gavn for Unionens befolkninger.

Traktaten letter processen med at nå de mål, der er skitseret i dette program, både for EU-institutionerne og for medlemsstaterne. Kommissionens rolle i forberedelsen af initiativer bekræftes, og det samme gælder retten til, at en gruppe på mindst syv medlemsstater kan fremsætte lovgivningsforslag. Lovgivningsprocessen bliver forbedret, ved at den fælles beslutningsprocedure anvendes i de fleste sektorer, så Europa-Parlamentet involveres i fuldt omfang. De nationale parlamenter vil

spille en stadig større rolle i lovgivningsprocessen. Ved desuden at styrke Domstolens rolle vil traktaten forbedre Europas evne til at gennemføre politikken på området i fuldt omfang og sikre en konsistent fortolkning.

EU-institutionerne bør udnytte alle de muligheder, Lissabontraktaten giver, for at styrke det europæiske område med frihed, sikkerhed og retfærdighed til gavn for Unionsborgerne.

Dette program udformer strategiske retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i overensstemmelse med artikel 68 i TEUF.

1.1. Politiske prioriteter

Det Europæiske Råd finder, at fokus på borgernes interesser og behov bør prioriteres i de kommende år. Udfordringen vil bestå i at sikre respekt for de grundlæggende rettigheder og friheder og menneskets integritet, samtidig med at sikkerheden i Europa garanteres. Det er af afgørende betydning, at, på den ene side, retshåndhævelsesforanstaltninger og, på den anden side, foranstaltninger til sikring af individuelle rettigheder, retsstaten og internationale beskyttelsesregler går hånd i hånd i samme retning og styrker hinanden gensidigt.

Alle foranstaltninger, som træffes i fremtiden, bør centreres om Unionsborgerne og andre personer, som Unionen har et ansvar for. Unionen bør i de kommende år arbejde med følgende hovedprioriteter:

Fremme af borgerskab og grundlæggende rettigheder: Europæisk borgerskab skal blive en håndgribelig realitet. Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal først og fremmest være et fælles område, hvor de grundlæggende rettigheder og friheder er beskyttet. Udvidelsen af Schengenområdet skal fortsætte. Respekten for mennesket og menneskets værdighed og for de andre rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, er centrale værdier. F.eks. bør udøvelsen af disse rettigheder og friheder, særlig borgernes privatliv, beskyttes ud over de nationale grænser, navnlig gennem beskyttelse af personoplysninger. Der skal tages hensyn til sårbare personers særlige behov, og Unionsborgere og andre personer skal kunne udøve deres særlige rettigheder fuldt ud inden for og også, i givet fald, uden for Unionen.

Et Europa for ret og retfærdighed: Skabelsen af et europæisk område med retfærdighed skal konsolideres med henblik på at komme ud over den nuværende opdeling. Mekanismer, der letter adgangen til domstolene, så folk kan håndhæve deres rettigheder i hele Unionen, bør prioriteres. Samarbejde mellem og uddannelse af fagfolk inden for retsvæsenet bør også forbedres, og der bør tilvejebringes midler til at fjerne hindringer for anerkendelse af retsafgørelser i andre medlemsstater.

⁽¹⁾ Dette er den almindeligt benyttede betegnelse. Unionen er reelt baseret på to traktater: traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Af hensyn til læsevenligheden vil der i programmet nogle gange blive anvendt udtrykkene »Lissabontraktaten« eller »traktaten«.

Et Europa, der yder beskyttelse: Der bør udvikles en strategi for den indre sikkerhed for yderligere at fremme sikkerheden i Unionen og dermed beskytte Unionsborgernes liv og sikkerhed og imødegå organiseret kriminalitet, terror og andre trusler. Strategien bør sigte mod at styrke både retshåndhævelse, grænseforvaltning, civilbeskyttelse, katastrofehandtering og retligt samarbejde i straffesager for at gøre Europa mere sikkert. Unionen skal desuden basere sit arbejde på solidaritet mellem medlemsstaterne og gøre fuld brug af artikel 222 i TEUF.

Adgang til Europa i en globaliseret verden: Adgangen til Europa for forretningsfolk, turister, studerende, forskere, arbejdstagere, mennesker med behov for international beskyttelse, og andre med en legitim interesse i at få adgang til Unionens område, skal effektiviseres. Samtidig er Unionen og dets medlemsstater nødt til at garantere borgernes sikkerhed. Der bør praktiseres en integreret grænseforvaltning og visumpolitik, der fremmer disse mål.

Et Europa for ansvar, solidaritet og partnerskab i migrations- og asylansøgningsområdet: Udviklingen af en fremadrettet og samlet EU-migrationspolitik, der bygger på solidaritet og ansvarlighed, er fortsat et centralt politikområde for Unionen. Der skal sikres en effektiv gennemførelse af alle relevante retlige instrumenter, og de relevante agenturer og kontorer på området bør inddrages i fuldt omfang. En korrekt forvaltet migration kan være til gavn for alle interessenter. Den europæiske pagt om indvandring og asyl er et klart grundlag for den fortsatte udvikling på dette område. Europa får behov for en fleksibel politik, der tager hensyn til medlemsstaternes prioriteter og behov og giver indvandrere mulighed for at udnytte deres potentiale fuldt ud. Målet om etablering af et fælles asylsystem i 2012 gælder fortsat, og mennesker, der har behov for international beskyttelse, skal sikres adgang til retligt sikre og effektive asylprocedurer. For at opretholde troværdige og holdbare indvandrings- og asylordninger i Unionen er det desuden nødvendigt at forebygge, kontrollere og bekæmpe ulovlig indvandring, idet Unionen står over for et stigende pres fra ulovlige migrationsstrømme, navnlig medlemsstaterne ved de ydre grænser, bl.a. grænserne mod syd, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra oktober 2009.

Europas rolle i en globaliseret verden — den eksterne dimension: Betydningen af den eksterne dimension af Unionens politik på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed understreger nødvendigheden af, at disse politikker i højere grad integreres i Unionens generelle politikker. Denne eksterne dimension er af enorm betydning, når vi skal tage de væsentlige udfordringer op, som vi står over for, og den giver Unionsborgere bedre muligheder for at arbejde i og handle med andre lande i verden. Denne eksterne dimension er altafgørende for en vellykket gennemførelse af målene i dette program og bør navnlig tages i betragtning i forbindelse med alle andre aspekter af Unionens udenrigspolitik og være i fuld overensstemmelse med dem.

1.2. Redskaberne

Hvis det næste flerårige program skal gennemføres med held, er følgende redskaber vigtige.

1.2.1. Gensidig tillid

Den gensidige tillid mellem myndighederne og tjenesterne i de forskellige medlemsstater og beslutningstagerne er grundlaget for et effektivt samarbejde på dette område. En af de vigtigste udfordringer i fremtiden bliver således at finde nye måder til at øge tilliden til og den gensidige forståelse mellem de forskellige retssystemer i medlemsstaterne.

1.2.2. Gennemførelse

Opmærksomheden skal i de kommende år i højere grad rettes mod den fuldstændige og effektive gennemførelse, håndhævelse og evaluering af de eksisterende instrumenter. Den retlige gennemførelse bør, når det er muligt, sikres ved i videst muligt omfang at gøre brug af de eksisterende institutionelle redskaber.

Den tid, det tager at tilgodese borgernes og virksomhedernes behov, skal også være kortere i fremtiden. Unionen bør fokusere på at indkredse borgernes og fagfolks behov og de hensigtsmæssige reaktioner på dem. Ved forberedelsen af en indsats på EU-plan bør medlemsstaternes ekspertise inddrages, og det bør overvejes at anvende en vifte af foranstaltninger, herunder ikke-lovgivningsmæssige løsninger såsom vedtagne håndbøger, udveksling af bedste praksis (bl.a. den bedst mulige anvendelse af de europæiske retlige netværk) samt regionale projekter vedrørende de nævnte behov, navnlig hvis der derved kan opnås en hurtig reaktion.

1.2.3. Lovgivning

Generelt bør nye lovgivningsinitiativer fra Kommissionen, eller fra medlemsstaterne når der er hjemmel hertil i traktaten⁽¹⁾, kun forelægges, efter at proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet er konstateret overholdt, efter grundig forberedelse, herunder forudgående konsekvensanalyser, der også involverer indkredsning af behov og finansielle konsekvenser, og med anvendelse af medlemsstaternes ekspertise. Det er altafgørende, at konsekvenserne af nye lovgivningsinitiativer vedrørende de fire friheder i traktaten vurderes, og at det sikres, at sådanne initiativer er fuldt kompatible med principperne for det indre marked.

Det Europæiske Råd finder, at udviklingen af lovgivningen inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er imponerende, men den har sine mangler i form af overlappning og en vis mangel på sammenhæng. Samtidig kan lovgivningens kvalitet, herunder det sprog, der anvendes i nogle af retsakterne, forbedres.

⁽¹⁾ Af hensyn til læsevenligheden tillægger programmet kun Kommissionen initiativretten. Dette berører ikke medlemsstaternes mulighed for at tage initiativer i overensstemmelse med artikel 76 i TEUF.

Der bør eventuelt overvejes en horisontal gennemgang af de vedtagne instrumenter for at forbedre konsekvensen i og konsolideringen af lovgivningen. Det er navnlig vigtigt, at der er sammenhæng i lovgivningen og let adgang til den. Principperne om bedre regulering og bedre lovgivning bør styrkes under hele beslutningsprocessen. Den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om bedre lovgivning⁽¹⁾ bør anvendes fuldt ud. Alle EU-institutioner bør på alle stadier af den interinstitutionelle procedure bestræbe sig på at udarbejde EU-lovgivning i et klart og forståeligt sprog.

1.2.4. Større sammenhæng

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at øge den interne samordning for at opnå større sammenhæng mellem de eksterne og interne elementer af arbejdet på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det samme behov for sammenhæng og bedre samordning gælder for EU-agenturerne (Europol, Eurojust, Frontex, Det Europæiske Politiakademi (Cepol), Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA), det kommende Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder). Rådet bør føre mere politisk tilsyn med agenturerne, f.eks. ved at drage konklusioner vedrørende deres årsberetninger. For nogle agenturer gælder der særlige regler om det tilsyn, der udføres af Europa-Parlamentet.

1.2.5. Evaluering

Lissabontraktaten bestemmer, at der kan træffes foranstaltninger til, at medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen foretager en objektiv og upartisk evaluering af gennemførelsen af politikkerne på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, navnlig for at fremme den fulde anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal underrettes om indholdet og resultaterne af evalueringerne. Det Europæiske Råd finder, at sådanne evalueringsmekanismer bør undgå overlappning og på lang sigt bør omfatte alle politikker på området. Der bør også være en effektiv ordning for opfølgning af sådanne evalueringer.

Der skal finde en evaluering sted af effektiviteten af de retlige instrumenter, som vedtages på EU-plan. Evaluering er også nødvendig for at fastslå eventuelle hindringer for et velfungerende europæisk retligt område. Den bør fokusere på bestemte problemer og derfor fremme den fulde anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse. Retligt samarbejde i straffesager bør være den første politik, der evalueres. Andre politikker skal dog følge efter, såsom overholdelse af asylprocedurerne i den relevante lovgivning. Evalueringsprocedurerne bør om nødvendigt tilpasses den pågældende politik.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at

— forelægge et eller flere forslag i medfør af artikel 70 i TEUF vedrørende evaluering af de politikker, der er omhandlet i

afsnit V i TEUF. Forslaget (eller forslagene) bør i relevante tilfælde omfatte en evalueringmekanisme, der bygger på den allerede indarbejdede ordning med peerevaluering. Evalueringen bør udføres periodisk, omfatte et effektivt opfølgningssystem og fremme bedre forståelse af de nationale systemer med henblik på at indkredse bedste praksis og hindringer for samarbejdet. Fagfolk bør have mulighed for at bidrage til evalueringerne. Rådet bør i princippet spille en førende rolle i evalueringprocessen, navnlig i opfølgningen.

Det bør undgås at overlapse med andre evalueringsmekanismer, men det bør tilstræbes at skabe synergi og samarbejde, navnlig med Europarådets arbejde. Unionen bør tage aktivt del i og bidrage til arbejdet i Europarådets kontrolorganer.

1.2.6. Uddannelse

For at fremme en ægte europæisk rets- og retshåndhævelseskultur er det vigtigt at intensivere uddannelsen inden for EU-relaterede spørgsmål og gøre den systematisk tilgængelig for alle de erhverv, der er involveret i gennemførelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dette vil omfatte dommere, anklagere, andet personale i retsvæsenet, politipersonale og toldembedsmænd samt grænsevagter.

Det bør tilstræbes at tilbyde alle involverede systematisk at deltage i en europæisk uddannelsesordning. Ambitionen for Unionen og dens medlemsstater bør være, at et betydeligt antal fagfolk senest i 2015 har deltaget i en europæisk uddannelsesordning eller i et udvekslingsprogram med en anden medlemsstat, hvilket vil kunne indgå i de uddannelsesordninger, der allerede er oprettet. Der bør med henblik herpå hovedsagelig anvendes eksisterende uddannelsesinstitutioner.

Medlemsstaterne har hovedansvaret for dette, men Unionen skal støtte deres bestræbelser, også finansielt, og skal også kunne supplere den nationale indsats med Unionens egne mekanismer. Det Europæiske Råd finder, at EU og internationale samarbejdsaspekter bør indgå i de nationale læseplaner. I forbindelse med uddannelsen af dommere, anklagere og andet personale i retsvæsenet er det vigtigt at sikre den juridiske uafhængighed, samtidig med at den europæiske dimension bør fremhæves for fagfolk, der ofte anvender europæiske instrumenter. Cepol og Frontex bør spille en afgørende rolle i uddannelse af retshåndhævelsespersonale og grænsevagter for at sikre, at uddannelsen får en europæisk dimension. Uddannelse af grænsevagter og toldembedsmænd er navnlig vigtigt med henblik på at fremme en fælles tilgang til en integreret grænseforvaltning. Der kan findes løsninger på europæisk plan med henblik på

⁽¹⁾ EUT C 321 af 31.12.2003, s. 1.

at styrke de europæiske uddannelsesordninger. Der skal udvikles e-læringsprogrammer og fælles undervisningsmateriale med henblik på at uddanne fagfolk i de europæiske mekanismer.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at foreslå en handlingsplan for en væsentlig og systematisk højnelse af niveauet i de europæiske uddannelsesordninger og udvekslingsprogrammer i Unionen. Planen bør indeholde forslag om, hvordan det sikres, at en tredjedel af alle de politifolk, der er involveret i europæisk politisamarbejde, og halvdelen af de dommere, anklagere og andet personale i retsvæsenet, der er involveret i europæisk retligt samarbejde, samt halvdelen af andre fagfolk, der er involveret i europæisk samarbejde, kan tilbydes europæiske uddannelsesordninger
- at undersøge, hvad der kan defineres som en europæisk uddannelsesordning, og foreslå i handlingsplanen, hvordan begrebet kan videreudvikles, så det får en europæisk dimension
- at oprette specifikke udvekslingsprogrammer i lighed med Erasmusprogrammet, som kan omfatte ikke-medlemsstater og navnlig kandidatlande og lande, med hvilke Unionen har indgået partnerskabs- og samarbejdsaftaler
- at sikre, at deltagelsen i fælles kurser, øvelser og udvekslingsprogrammer besluttet på grundlag af opgaver og ikke afhænger af sektorbestemte kriterier.

1.2.7. Kommunikation

De resultater, der opnås inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, er generelt af stor betydning for borgerne, erhvervslivet og fagfolk. Det Europæiske Råd opfordrer derfor alle EU-institutioner, især Kommissionen, og medlemsstaterne til at overveje, hvordan man kan forbedre formidlingen af de konkrete resultater af politikken inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed til borgerne og fagfolk. Det anmoder Kommissionen om at udtænke en strategi for, hvordan man bedst kan forklare borgerne, hvordan de kan få gavn af de nye redskaber og retlige rammer, f.eks. ved at anvende e-justice og e-justice-portalen.

1.2.8. Dialog med civilsamfundet

Det Europæiske Råd opfordrer EU-institutionerne til inden for rammerne af deres beføjelser at føre en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet. Kommissionen bør indføre specifikke mekanismer, såsom Det europæiske forum for retsvæsenet, til at fremme dialogen på områder, hvor sådanne mekanismer er hensigtsmæssige.

1.2.9. Finansiering

Det Europæiske Råd understreger, at Stockholmprogrammet bør finansieres inden for den nuværende finansielle rammes udgiftsområder og lofter. Mange af foranstaltningerne og aktionerne i programmet kan gennemføres gennem mere effektiv brug af de eksisterende instrumenter og midler.

Det Europæiske Råd noterer sig, at de nuværende finansielle overslag udløber i slutningen af 2013. Det understreger, at det agter at afspejle de mål, der er fastsat i Stockholmprogrammet. Programmet foregriber dog ikke forhandlingerne om det næste finansielle overslag.

Det Europæiske Råd finder også, at procedurerne for ansøgning til finansieringsprogrammerne under hensyntagen til medlemsstaternes erfaringer bør være gennemsigtige, fleksible og sammenhængende, og at de bør strømlines og gøres lettere tilgængelige for forvaltninger, etablerede partnere og fagfolk gennem aktiv formidling af klare retningslinjer, en mekanisme til at identificere partnere og præcis programlægning. Det Europæiske Råd anmoder Kommissionen om at undersøge, hvilke midler der er egnet til at nå dette mål.

Det bør inden for de næste finansielle overslag undersøges, hvordan de finansielle instrumenter bedst kan udformes for at sikre en passende støtte til operationelle projekter, der er udarbejdet uden for Unionen, men som øger Unionens sikkerhed, navnlig hvad angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme. Det bør nøje overvejes, hvordan Unionens reaktion på pludselige begivenheder på dette område i form af finansiell bistand kan fremskyndes, og hvordan der kan ydes teknisk bistand til en global gennemførelse af internationale konventioner, som f.eks. konventionerne om terrorisme.

1.2.10. Handlingsplan

På baggrund af Stockholmprogrammet opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til snarest i løbet af de første seks måneder af 2010 at forelægge en handlingsplan til vedtagelse af Rådet. Handlingsplanen vil omsætte Stockholmprogrammets mål og prioriteter til konkrete aktioner med en klar tidsplan for vedtagelse og gennemførelse. Den bør indeholde et forslag til en tidsplan for transformation af instrumenter med et nyt retsgrundlag.

1.2.11. Revision af Stockholmprogrammet

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til inden juni 2012 at forelægge en midtvejsrevision af gennemførelsen af Stockholmprogrammet. Der bør snarest muligt offentliggøres trioformandskabsprogrammer og lovgivningsprogrammer fra Kommissionen, så de nationale parlamenter på et tidligt tidspunkt kan få overblik over forslagene.

2. FREMME AF BORGERNES RETTIGHEDER: ET EUROPA BASERET PÅ RETTIGHEDER

2.1. Et Europa, der bygger på grundlæggende rettigheder

Unionen bygger på fælles værdier og respekt for de grundlæggende rettigheder. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden er det meget vigtigt, at Unionen hurtigt tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Dette vil styrke den forpligtelse, som Unionen, herunder dens institutioner, har til at sikre, at grundlæggende rettigheder og friheder fremmes aktivt inden for alle dets aktivitetsområder. Retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bliver i stand til at fortsat at udvikle sig i trit med hinanden og styrke skabelsen af et ensartet system for europæiske grundlæggende rettigheder og menneskerettigheder baseret på den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer

- Kommissionen til hurtigt at forelægge et forslag om Unionens tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder
- EU-institutionerne og medlemsstaterne til at sikre, at lovgivningsinitiativer er og under hele lovgivningsprocessen forbliver forenelige med de grundlæggende rettigheder og friheder gennem en styrket anvendelse af metodologien for en systematisk og streng overvågning af overholdelsen af den europæiske konvention og de rettigheder og friheder, der er indeholdt i chartret om grundlæggende rettigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer EU-institutionerne til

- at gøre fuld brug af ekspertisen i Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og, hvor det er hensigtsmæssigt, føre samråd med agenturet i overensstemmelse med dets mandat om udarbejdelsen af politikker og lovgivning med konsekvenser for de grundlæggende rettigheder og at anvende agenturet til formidling til borgerne vedrørende menneskerettighedsspørgsmål, der berører dem i dagligdagen
- at forfølge Unionens bestræbelser på at gennemføre afskaffelsen af dødsstraf, tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling
- fortsat at støtte og fremme Unionens og medlemsstaternes indsats mod straffrihed og bekæmpe folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser; i den forbindelse at fremme samarbejdet mellem medlemsstater, tredjelande og de internationale domstole på dette område, navnlig Den Internationale Straffedomstol (ICC), og videreudvikle udvekslingen af retsoplysninger og bedste praksis vedrørende strafforfølgning for sådanne forbrydelser via det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser.

Unionen er et område med fælles værdier, som er uforenelige med folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, herunder forbrydelser, der begås af totalitære regimer. Hver enkelt medlemsstat har sin egen tilgang til spørgsmålet, men af hensyn til forsoningen må erindringen om disse forbrydelser være en fælles erindring, som deles og om muligt formidles af os alle. Unionen skal spille en rolle som facilitator.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at undersøge samt aflægge rapport til Rådet i 2010 om, hvorvidt der er behov for yderligere forslag vedrørende offentligt forsvar for eller benægtelse eller grov bagatellisering af folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, som er rettet mod en gruppe personer, der er defineret under henvisning til andre kriterier end race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse såsom social status eller politisk overbevisning.

2.2. Fuld udøvelse af retten til fri bevægelighed

Retten til fri bevægelighed for borgerne og deres familiemedlemmer inden for Unionen er et af de grundlæggende principper, som Unionen bygger på, og for det europæiske borgerskab. Unionsborgere har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, de har valgt og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet og til kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, ret til beskyttelse hos andre medlemsstaters diplomatiske og konsulære myndigheder osv. Når borgerne udøver disse rettigheder, er de sikret behandling på lige fod med landets egne statsborgere på de betingelser, der er fastsat i EU-retten. Effektiv gennemførelse af den relevante EU-lovgivning er derfor en prioritet.

Som det er bemærket af Europa-Parlamentet, er Schengensamarbejdet, der har fjernet kontrollen ved de indre grænser i det meste af Unionen, et væsentligt resultat i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det Europæiske Råd erindrer om, at det lægger stor vægt på, at Schengenområdet udvides yderligere. Forudsat at alle kravene vedrørende Schengenreglernes anvendelse er opfyldt, opfordrer Det Europæiske Råd Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at gøre det muligt at ophæve kontrollen ved de indre grænser til de resterende medlemsstater, der har erklæret sig rede til snarest at tilslutte sig Schengenområdet.

Unionsborgere skal bistås i opfyldelsen af de administrative og retlige procedurer, de står over for, når de udøver deres til fri bevægelighed. De hindringer, der begrænser denne ret i dagligdagen, bør fjernes inden for rammerne af traktaten.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at overvåge gennemførelsen og anvendelsen af disse regler for at sikre retten til fri bevægelighed.

Opnåelse af retten til ophold i henhold til EU-retten for Unionsborgerne og deres familiemedlemmer er en fordel, der er indbygget i udøvelsen af retten til fri bevægelighed. Formålet med denne ret er dog ikke at omgå reglerne om indvandring. Fri bevægelighed giver ikke kun rettigheder, men pålægger også dem, der nyder godt af den, forpligtelser; misbrug og svig bør undgås. Medlemsstaterne bør fortsat sikre og beskytte retten til fri bevægelighed ved sammen og sammen med Kommissionen at arbejde for at bekæmpe kriminelle handlinger med kraftige og forholdsmæssigt afpassede foranstaltninger under behørig hensyntagen til gældende ret.

Det Europæiske Råd opfordrer derfor endvidere Kommissionen til

- at overvåge gennemførelsen og anvendelsen af disse regler for at undgå misbrug og svig
- at undersøge, hvordan der bedst kan udveksles oplysninger, bl.a. om opholdstilladelser og dokumentation, og hvordan medlemsstaternes myndigheder kan bistås i arbejdet med effektivt at imødegå misbrug af denne grundlæggende ret.

Medlemsstaterne bør med dette mål i tankerne også nøje overvåge, om de gældende regler gennemføres fuldt ud og korrekt, og imødegå eventuel misbrug af og svig med retten til fri bevægelighed for personer og udveksle oplysninger og statistikker om sådan misbrug og svig. Hvis der fastslås systematiske tendenser i misbrug og svig vedrørende retten til fri bevægelighed, bør medlemsstaterne indberette sådanne tendenser til Kommissionen, der vil foreslå Rådet, hvordan sådanne tendenser kan tackles på den mest hensigtsmæssige måde.

2.3. **Leve sammen i et område, der respekterer forskellighed og beskytter de mest sårbare**

Da forskellighed gør Unionen rigere, må Unionen og dens medlemsstater tilvejebringe et sikkert miljø, hvor forskelle respekteres, og de mest sårbare beskyttes. Foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling, racisme, antisemitisme, fremmedhad og homofobi skal tilstræbes aktivt.

2.3.1. *Racisme og fremmedhad*

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- i løbet af Stockholmprogrammets gyldighedsperiode og senest den 28. november 2013 at aflægge rapport om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen og i givet fald fremsætte forslag om ændring af det

- at gøre fuld brug af de eksisterende instrumenter, navnlig finansieringsprogrammerne til bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Medlemsstaterne bør gennemføre den nævnte rammeafgørelse snarest muligt og senest den 28. november 2010.

2.3.2. *Barnets rettigheder*

Barnets rettigheder, dvs. princippet om barnets tarv, som er barnets ret til livet, overlevelse og udvikling, ikke-forskelsbehandling, respekt for barnets ret til at udtrykke sine meninger og blive reelt hørt i alle spørgsmål, der vedrører det, i overensstemmelse med dets alder og udviklingsniveau, sådan som det fremgår af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder, vedrører alle EU-politikker. De skal tages i betragtning systematisk og strategisk for at sikre en integreret tilgang. Kommissionens meddelelse fra 2006 med titlen »Mod en EU-strategi for børns rettigheder« indeholder vigtige overvejelser herom. Der bør udvikles en ambitiøs EU-strategi om barnets rettigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at indkredse foranstaltninger, hvor Unionen kan bidrage med merværdi for at beskytte og fremme barnets rettigheder. Børn i særligt sårbare situationer bør have særlig opmærksomhed, især børn, der er ofre for seksuel udnyttelse og misbrug, børn, der er ofre for menneskehandel, og uledsagede mindreårige i forbindelse med Unionens migrationspolitik.

Med hensyn til forældres bortførelse af deres børn bør det, bortset fra effektiv gennemførelse af gældende retsregler på området, undersøges, om familiemægling kan anvendes internationalt, samtidig med at bedste praksis i medlemsstaterne tages med i betragtning. Unionen bør fortsætte med at udvikle varslingsmekanismer for kriminel børnebortførelse ved at fremme samarbejdet mellem nationale myndigheder og interoperabilitet mellem systemerne.

2.3.3. *Sårbare grupper*

Der kan stadig ikke accepteres nogen form for forskelsbehandling. Unionen og medlemsstaterne skal gøre en samordnet indsats for fuldt ud at integrere sårbare grupper, navnlig romaerne, i samfundet ved at fremme deres integration i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet og ved at træffe foranstaltninger til forebyggelse af vold mod dem. Derfor bør medlemsstaterne sikre, at den eksisterende lovgivning anvendes korrekt med henblik på at tackle potentiel forskelsbehandling. Unionen vil tilbyde praktisk støtte og fremme bedste praksis for at hjælpe medlemsstaterne med at nå dette mål. Civilsamfundet kommer til at spille en særlig rolle.

Sårbare grupper i særligt udsatte situationer, såsom kvinder, der er ofre for vold eller kønslemlæstelse, eller personer, der kommer til skade i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere eller har bopæl, har behov for mere omfattende beskyttelse, herunder retlig beskyttelse. Der vil blive ydet passende finansiel støtte gennem de finansieringsprogrammer, der er til rådighed.

Behovet for supplerende forslag vedrørende sårbare voksne bør vurderes i lyset af den erfaring, der er indhøstet med anvendelsen af Haagerkonventionen om international beskyttelse af voksne fra 2000, af de medlemsstater, der er eller som i fremtiden vil blive parter i konventionen. Medlemsstaterne tilskyndes til at tilslutte sig konventionen snarest muligt.

2.3.4. Ofre for kriminalitet, herunder terrorisme

De personer, der er mest sårbare, eller som befinder sig i meget udsatte situationer, f.eks. personer, der er udsat for gentagne voldshandlinger i nære forhold, ofre for kønsbaseret vold eller personer, der bliver ofre for andre former for kriminalitet i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere eller har bopæl, har behov for særlig støtte og retlig beskyttelse. Terrorofre har også behov for særlig opmærksomhed, støtte og social anerkendelse. Der er behov for en integreret og koordineret tilgang til behandling af ofre i overensstemmelse med Rådets konklusioner om en strategi for gennemførelse af rettigheder og forbedring af støtten for personer, der bliver ofre for kriminalitet.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til:

- at undersøge, hvordan lovgivningen og de praktiske støtteforanstaltninger til beskyttelse af ofre kan forbedres, og sørge for en bedre gennemførelse af eksisterende instrumenter
- at tilbyde ofre bedre støtte på andre måder, eventuelt gennem de eksisterende europæiske net, der yder praktisk hjælp, og fremsætte forslag herom
- at undersøge, om det er hensigtsmæssigt at samle Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser og Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager til én samlet retsakt, ud fra en evaluering af de to retsakter.

Der bør gøres øget brug af finansieringsprogrammerne i overensstemmelse med deres respektive retlige rammer.

2.4. Individets rettigheder i straffesager

Beskyttelsen af mistænkte og tiltalte rettigheder i straffesager er en grundlæggende værdi i Unionen, der er væsentlig for opretholdelsen af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og offentlighedens tillid til Unionen. Det Europæiske Råd ser

derfor med tilfredshed på Rådets vedtagelse af køreplanen med henblik på at styrke mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager, der vil styrke individets rettigheder i straffesager, når den er fuldt gennemført. Denne køreplan vil fremover indgå i Stockholmprogrammet.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at fremsætte de forslag, der er nævnt i køreplanen, så den kan blive gennemført hurtigt på de betingelser, der er fastsat i den
- at undersøge flere aspekter af mistænkte og tiltalte proceduremæssige minimumsrettigheder og vurdere, om andre spørgsmål, f.eks. uskyldsformodning, skal behandles for at fremme et bedre samarbejde på dette område.

2.5. Beskyttelse af borgernes rettigheder i informations-samfundet

For så vidt angår vurdering af privatlivets fred for det enkelte individ i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er retten til frihed af overordnet betydning. Retten til privatlivets fred og retten til beskyttelse af personoplysninger indgår i chartret om grundlæggende rettigheder. Unionen skal derfor tackle den udfordring, der udgøres af den stigende udveksling af personoplysninger og behovet for at sikre beskyttelsen af privatlivets fred. Unionen skal sikre en samlet strategi for beskyttelse af oplysninger inden for Unionen og i dens forbindelser med andre lande. I den forbindelse bør Unionen fremme anvendelsen af principperne i de relevante EU-instrumenter om databeskyttelse og Europarådets konvention fra 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og fremme tiltrædelsen af denne konvention. Den skal også forudse og regulere de omstændigheder, under hvilke det er berettiget, at de offentlige myndigheder griber ind i udøvelsen af disse rettigheder, og anvende databeskyttelsesprincipperne i privatsfæren.

Unionen skal tackle behovet for øget udveksling af personoplysninger og samtidig sikre det størst mulige hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Det Europæiske Råd er overbevist om, at den teknologiske udvikling ikke kun udgør nye udfordringer for beskyttelsen af personoplysninger, men også åbner nye muligheder for bedre at beskytte personoplysninger.

Grundlæggende principper såsom afgrænsning af databehandlingens formål, proportionalitet, legitimitet, grænser for opbevaringstid, sikkerhed og fortrolighed samt hensyn til individets rettigheder, kontrol udført af nationale uafhængige tilsynsmyndigheder og adgang til effektiv domstolsprøvelse skal sikres, og der skal udarbejdes en samlet beskyttelsesplan. Disse spørgsmål er også behandlet i forbindelse med informationsstyringsstrategien for EU's indre sikkerhed, der er omhandlet i kapitel 4.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at:

- evaluere funktionen af de forskellige instrumenter om databeskyttelse og om nødvendigt forelægge yderligere lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer til videreførelse af den effektive anvendelse af ovennævnte principper
- foreslå en henstilling med henblik på forhandling af en databeskyttelses- og om nødvendigt datadelingsaftale i retshåndhævelsesøjemed med Amerikas Forenede Stater på grundlag af det arbejde, EU-USA-kontaktgruppen på Højt Plan udfører vedrørende informationsdeling og beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger
- overveje de centrale elementer i databeskyttelsesaftaler indgået med tredjelande i retshåndhævelsesøjemed, der om nødvendigt kan omfatte data i privat besiddelse, under forudsætning af et højt databeskyttelsesniveau
- forbedre overholdelsen af principperne for databeskyttelse gennem udvikling af relevante nye teknologier, bedre samarbejde mellem den offentlige og private sektor, navnlig på forskningsområdet
- undersøge indførelsen af en europæisk certificeringsordning for teknologier, produkter og tjenester, der lægger vægt på privatlivets fred («privacy-aware» technologies, products and services)
- gennemføre oplysningskampagner, navnlig for at øge offentlighedens bevidsthed.

I en bredere sammenhæng skal Unionen være en drivende kraft bag udvikling og fremme af internationale standarder for beskyttelse af personoplysninger på grundlag af relevante EU-instrumenter om databeskyttelse og Europarådets konvention fra 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og i forbindelse med indgåelsen af relevante bilaterale eller multilaterale instrumenter.

2.6. Deltagelse i Unionens demokratiske liv

Det Europæiske Råd erindrer om, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen, aktindsigt og god forvaltning bidrager til borgernes deltagelse i Unionens demokratiske liv. Desuden vil Unionsborgerinitiativet, der indføres med artikel 11 i TEU, skabe en ny mekanisme for borgernes deltagelse. Den nævnte mekanisme bør gennemføres snarest.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at undersøge, hvordan man bedst sikrer en gennemsigtig beslutningstagning, aktindsigt og god retsforvaltning i lyset af de nye muligheder, Lissabontraktaten giver, og fremsætte passende forslag med henblik herpå.

Det bør med henblik på valget til Europa-Parlamentet i 2014 nøje overvejes, hvordan man kan tilskynde borgerne til at stemme. Valgdeltagelsen er dalet med 20 % siden 1979, samtidig med at Europa-Parlamentets beføjelser som medlovgiver er udvidet betydeligt. Det bør undersøges, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at gøre det lettere at blive optaget på valglisten.

Det Europæiske Råd opfordrer endvidere Kommissionen til inden december 2012

- at aflægge rapport til Det Europæiske Råd om national praksis og nationale traditioner vedrørende valg til Europa-Parlamentet og på grundlag af rapporten fremsætte forslag om, hvordan man kan fastsætte en fælles valgdag for valg til Europa-Parlamentet. På baggrund af rapporten vil Det Europæiske Råd overveje, hvordan spørgsmålet skal tackles efterfølgende.

2.7. Ret til beskyttelse i ikke-medlemsstater

En unionsborger, der rejser eller bor i et tredjeland, hvor vedkommendes medlemsstat ikke er repræsenteret, har ret til beskyttelse fra enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Denne ret, der er fastsat i traktaterne, er ikke særlig godt kendt, og der er behov for at styrke indsatsen for at sikre dens fulde anvendelse. Der bør gennemføres målrettede kommunikationskampagner om denne ret.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at overveje hensigtsmæssige foranstaltninger, der etablerer koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette den konsulære beskyttelse i overensstemmelse med artikel 23 i TEUF.

3. EN FORENKLING AF BORGERNES LIV: ET EUROPA FOR RET OG RETFÆRDIGHED

Det Europæiske Råd udtalte på mødet i Tammerfors i 1999, at øget gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder, og at princippet om gensidig anerkendelse bør være hjørnesten både i samarbejdet om civile retlige spørgsmål og det retlige samarbejde i straffesager. Dette princip er nu udtrykt i traktaten.

I Haagprogrammet, der blev vedtaget i 2004, noterede Det Europæiske Råd sig, at for at princippet om gensidig anerkendelse kan blive effektivt, skal den gensidige tillid styrkes yderligere ved gradvist at udvikle en europæisk retskultur, der er baseret på mangfoldigheden i medlemsstaternes retssystemer og på enhed i kraft af europæisk lovgivning. Medlemsstaternes retssystemer bør kunne samarbejde konsekvent og effektivt i overensstemmelse med deres nationale retstraditioner.

Unionen bør fortsætte med at forbedre den gensidige tillid til medlemsstaternes retssystemer ved at fastlægge de minimumsrettigheder, der er nødvendige for udviklingen af princippet om gensidig anerkendelse, og fastsætte minimumsregler om definition af strafbare handlinger og sanktioner, jf. definitionen i traktaten. Det europæiske retlige område skal også gøre det muligt for borgerne at udøve deres rettigheder overalt i Unionen ved i betydelig grad at øge den generelle bevidsthed om rettigheder og ved at lette deres adgang til domstolene.

I den henseende fremhæver Det Europæiske Råd den horisontale betydning af e-justice, der ikke er begrænset til særlige rets-områder. E-justice bør integreres i alle områder af civil-, straffe- og forvaltningsretten for bedre at sikre adgang til domstolene og styrke samarbejde mellem de administrative og retlige myndigheder.

3.1. Fremme af gennemførelsen af gensidig anerkendelse

Det Europæiske Råd noterer sig med tilfredshed, at der er gjort betydelige fremskridt med gennemførelsen af de to programmer vedrørende gensidig anerkendelse, som Rådet vedtog i 2000, og understreger, at medlemsstaterne bør træffe alle nødvendige foranstaltninger til på nationalt plan at gennemføre de bestemmelser, som der er opnået enighed om på europæisk plan. Det Europæiske Råd fremhæver i den forbindelse nødvendigheden af at evaluere gennemførelsen af disse foranstaltninger og videreføre arbejdet vedrørende gensidig anerkendelse.

3.1.1. Strafferet

På grund af den grænseoverskridende kriminalitet bør der udfoldes flere bestræbelser på at gøre det retlige samarbejde mere effektivt. De instrumenter, der vedtages, skal være mere »brugervenlige« og fokusere på problemer, der konstant opstår i forbindelse med det grænseoverskridende samarbejde, såsom spørgsmål vedrørende tidsfrister og sprogforhold eller proportionalitetsprincippet. Der bør også løses nogle principielle spørgsmål for at forbedre samarbejdet baseret på gensidig anerkendelse. Der kan f.eks. være behov for en horisontal tilgang til visse tilbagevendende problemer, der er opstået under forhandlingerne om instrumenter. Om nødvendigt bør en tilnærmelse af materiel ret og procesret lette den gensidige anerkendelse.

Gensidig anerkendelse kan udvides til at omfatte alle former for domme og retsafgørelser, det være sig strafferetlige eller forvaltningsretlige, afhængigt af retssystemet.

Ofre for eller vidner til kriminalitet, som er i fare, kan tilbydes særlig beskyttelsesforanstaltninger, som bør have virkning inden for Unionen.

Det Europæiske Råd finder, at man bør arbejde videre med oprettelsen af et omfattende system for fremskaffelse af bevis-

materiale i sager med en grænseoverskridende dimension baseret på princippet om gensidig anerkendelse. De eksisterende instrumenter på dette område er fragmenteret. Der er behov for en ny tilgang, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, men som også tager hensyn til fleksibiliteten i det traditionelle system for gensidig retshjælp. Denne nye model kan have et bredere anvendelsesområde og bør omfatte så mange former for bevismateriale som muligt under hensyn til de relevante foranstaltninger.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- efter en konsekvensanalyse at foreslå et samlet system til erstatning for alle eksisterende instrumenter på dette område, herunder Rådets rammeafgørelse 2008/978/RIA af 18. december 2008 om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager, der så vidt muligt omfatter alle former for bevismateriale og indeholder frister for fuldbyrdelse og så vidt muligt begrænser grundene til afvisning
- at undersøge, om der er andre metoder til at fremme anerkendelse af bevismateriale på området
- at undersøge, om bestemte efterforskningsforanstaltninger eventuelt kan gennemføres ved den anmodende/udstedende medlemsstats retshåndhævelses- eller retlige myndigheder i samarbejde og i forståelse med den fuldbyrdende stats myndigheder i overensstemmelse med artikel 89 i TEUF, og om nødvendigt fremsætte de nødvendige forslag
- at undersøge, om og hvordan myndighederne i én medlemsstat hurtigt kan få oplysninger fra private eller offentlige enheder i en anden medlemsstat uden at bruge tvangsforanstaltninger eller ved at gøre brug af de retlige myndigheder i den anden medlemsstat
- at undersøge resultaterne af evalueringen af den europæiske arrestordre og om nødvendigt fremsætte forslag med henblik på at øge effektiviteten og den retlige beskyttelse af enkeltpersoner under overgivelsesprocessen ved at anvende en trinvis tilgang til andre instrumenter om gensidig anerkendelse
- at udarbejde en samlet redegørelse om eksisterende retlige og administrative hindringer for grænseoverskridende fuldbyrdelse af sanktioner og administrative afgørelser i forbindelse med færdselsforseelser og om nødvendigt fremlægge yderligere lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer til at forbedre færdselsikkerheden i Unionen.

Unionen bør sigte mod systematisk udveksling af oplysninger og som et langsigtet mål gensidig anerkendelse af domme, der pålægger visse typer af retlighedsfortabelse.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at undersøge brugen af rettighedsfortabelse i medlemsstaterne og foreslå Rådet et program med foranstaltninger, herunder udveksling af oplysninger om visse typer af rettighedsfortabelse, og vælge en langsigtet trinvis tilgang, som prioriterer tilfælde, hvor der er størst sandsynlighed for, at rettighedsfortabelse vil indvirke på den personlige sikkerhed eller erhvervslivet.

Inden for det retlige samarbejde understreger Det Europæiske Råd nødvendigheden af, at medlemsstaterne og Eurojust nøje gennemfører Rådets afgørelse 2009/426/RIA af 16. december 2008 om styrkelse af Eurojust, der sammen med Lissabontraktaten giver mulighed for at videreudvikle Eurojust i de kommende år, bl.a. i forbindelse med indledning af efterforskning og løsning af kompetencekonflikter. På grundlag af en evaluering af gennemførelsen af dette instrument kan der overvejes nye muligheder i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten, bl.a. kan der gives flere beføjelser til Eurojusts nationale medlemmer, Eurojusts kollegiums beføjelser kan styrkes, eller der kan oprettes en funktion som europæisk offentlig anklager.

3.1.2. Civilret

Med hensyn til civilretlige spørgsmål finder Det Europæiske Råd, at processen med at afskaffe alle mellemliggende foranstaltninger (eksekvatur) bør fortsættes i løbet af den periode, som Stockholmprogrammet dækker. Samtidig vil afskaffelsen af eksekvatur blive ledsaget af en række garantier, som kan være foranstaltninger vedrørende retspleje samt lovvalgsregler.

Den gensidige anerkendelse bør endvidere udvides til områder, der endnu ikke er omfattet, men som er væsentlige for dagliglivet, f.eks. arv og testamenter, ejendomsrettigheder mellem ægtefæller og de ejendomsretlige følger af separation, idet der tages hensyn til medlemsstaternes retssystemer, herunder den offentlige orden, og nationale traditioner på dette område.

Det Europæiske Råd finder, at processen med harmonisering af lovvalgsregler på EU-plan også bør fortsættes på områder, hvor der er behov for det, såsom separation og skilsmisse. Den kan eventuelt også omfatte selskabsret, forsikringsaftaler og sikkerhedsstillelse.

Det Europæiske Råd fremhæver også, at det er vigtigt at påbegynde arbejdet med at konsolidere de hidtil vedtagne instrumenter inden for samarbejdet om civilretlige spørgsmål. Først

og fremmest bør konsekvensen i EU-lovgivningen øges ved at strømline de eksisterende instrumenter. Målet bør være at sikre sammenhængende og brugervenlige instrumenter og dermed sikre en mere effektiv og ensartet anvendelse heraf.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at vurdere, hvilke garantier der er nødvendige til at ledsage afskaffelsen af eksekvatur, og hvordan de kan strømlines
- at vurdere, om der er grundlag for konsolidering og forenkling med henblik på at gøre den gældende EU-lovgivning mere konsekvent
- at følge op på den seneste undersøgelse vedrørende eventuelle problemer, man er stødt på med hensyn til civilstandsdokumenter og adgangen til registre over sådanne dokumenter.

På baggrund af resultaterne kan Kommissionen forelægge passende forslag, der tager hensyn til de forskellige retssystemer og retstraditioner i medlemsstaterne. På kort sigt kunne man overveje et system, der gør det let for borgerne at få udleveret deres egne civilstandsdokumenter. På lang sigt kunne man overveje, om gensidig anerkendelse af virkningerne af civilstands-dokumenter er hensigtsmæssig, i det mindste på visse områder. Det arbejde, der er udført af Den Internationale Civilstandskommission, bør tages i betragtning på dette område.

3.2. Styrkelse af den gensidige tillid

En af konsekvenserne af gensidig anerkendelse er, at retsafgørelser, der træffes på nationalt plan, har virkning i andre medlemsstater, navnlig i deres retssystemer. Der er derfor behov for foranstaltninger, som tager sigte på at styrke den gensidige tillid, for at få fuldt udbytte af denne udvikling.

Unionen bør støtte medlemsstaternes bestræbelser på at effektivisere deres retssystemer ved at tilskynde til udveksling af bedste praksis og udvikling af innovative projekter vedrørende moderniseringen af retsvæsenet.

3.2.1. Uddannelse

Uddannelse af dommere (herunder forvaltningsdomstole), anklagere og andet personale i retsvæsenet er afgørende for styrkelsen af den gensidige tillid (se også kapitel 1.2.6). Unionen bør fortsætte med at støtte og styrke foranstaltninger til at udvide uddannelsen i overensstemmelse med artikel 81 og 82 i TEUF.

3.2.2. Udvikling af netværk

Det Europæiske Råd finder kontakter mellem højtstående embedsmænd i medlemsstaterne på området retlige og indre anliggender værdifulde og mener, at Unionen så vidt muligt bør fremme sådanne kontakter. Det kunne, afhængigt af strukturerne i de enkelte medlemsstater, dreje sig om højtstående politiembedsmænd eller anklagere, ledere af uddannelsesinstitutioner, ledere af fængselsvæsenet, generaldirektører i toldvæsenet. Når det er hensigtsmæssigt, bør sådanne netværk også orienteres om arbejdet i Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed (COSI), eller de bør kunne deltage i arbejdet med trusselsvurderingen af organiseret kriminalitet og andre af Unionens strategiske værktøjer. Netværkene bør først og fremmest mødes under anvendelse af eksisterende strukturer, såsom Europol, Eurojust og Frontex, eller på formandskabets opfordring med dette som værtsland. Andre faglige netværk på området bør også fortsat modtage støtte fra Unionen. Det drejer sig bl.a. om Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer og Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole.

3.2.3. Evaluering

Som på andre områder skal udviklingen af gensidig anerkendelse på det retlige område gå hånd i hånd med forbedringer af evalueringen, både den forudgående og den efterfølgende evaluering (se også kapitel 1.2.5).

3.2.4. Forbedring af redskaberne

Det Europæiske Råd opfordrer til at styrke den operationelle kapacitet og de redskaber, som dommere, offentlige anklagere og alle andre aktører inden for retsvæsenet råder over. Med dette for øje opfordrer Det Europæiske Råd til, at Eurojust og de europæiske retlige netværk engagerer sig mere aktivt i civil- og strafferet for at medvirke til forbedringen af samarbejdet og alle juridiske fagfolks effektive anvendelse af EU-retten. Arbejdet bør fortsætte med at forbedre de elektroniske redskaber, der er udviklet indtil videre, og de nødvendige midler til fortsættelsen af dette arbejde bør stilles til rådighed.

3.2.5. Gennemførelse

Det bør være en prioritet for Unionen at gennemføre de afgørelser, der allerede er truffet. Dette kan gøres på flere måder: ved at følge gennemførelsen af EU-lovgivningen nøjere, gennem bedre udnyttelse af finansieringsinstrumenterne, ved at give mere uddannelse til dommere og andre juridiske fagfolk og ved at forbedre evalueringsmekanismerne og de praktiske foranstaltninger.

Med forbehold af den rolle, Kommissionen og Den Europæiske Unions Domstol spiller, er gennemførelsen primært et anliggende for medlemsstaterne, men da gensidige anerkendelsesinstrumenter er fælles redskaber, bør Unionen i højere grad

følge gennemførelse af dem ved at gøre det muligt at udveksle erfaringer og bedste praksis.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- i samarbejde med eksperter i civil- og strafferet og medlemsstaterne at sikre udveksling af oplysninger ved at udarbejde håndbøger eller nationale fact sheets om anvendelsen af gensidige anerkendelsesinstrumenter på samme måde som håndbogen om den europæiske arrestordre. Målet bør være, at man efter en femårig periode har en håndbog eller nationale fact sheets for hvert af de instrumenter, der er vedtaget indtil videre.

Det Europæiske Råd finder også, at alle moderne elektroniske kommunikationsmidler bør udnyttes fuldt ud, og at de retlige myndigheder snarest muligt bør have stillet sikre elektroniske kommunikationsmidler til rådighed for at muliggøre sikker korrespondance. Unionen bør også lægge vægt på videokonferencer og på at medvirke ved udviklingen af oversættelsesredskaber, så de kan blive så nøjagtige som muligt. Denne udvikling bør ledsages af og indgå i gennemførelsen af e-justice-handlingsplanen. Der bør endvidere træffes foranstaltninger til at øge samarbejdet mellem de kompetente myndigheder, så adresser, hvor folk har deres sædvanlige bopæl, kan blive kendt i forbindelse med forkyndelse af dokumenter, samtidig med at der i fuldt omfang tages hensyn til bestemmelserne om databeskyttelse.

3.2.6. Frihedsberøvelse

Det Europæiske Råd finder, at der bør gøres en indsats for at styrke den gensidige tillid og effektivisere princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med tilbageholdelse. Der bør gøres en indsats for at udveksle bedste praksis, og gennemførelsen af de europæiske fængselsbestemmelser, som er godkendt af Europarådet, bør støttes. Man kunne også gøre en indsats med hensyn til spørgsmål som alternativer til fængsel, pilotprojekter vedrørende frihedsberøvelse og bedste praksis inden for fængselsforvaltning. Kommissionen opfordres til yderligere overvejelser vedrørende dette spørgsmål inden for de muligheder, Lissabontraktaten giver.

3.3. Udvikling af en kerne af fælles minimumsregler

I den udstrækning det er nødvendigt for at lette gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager, kan Unionen vedtage fælles minimumsregler. Det Europæiske Råd finder, at en vis grad af indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne er nødvendig for at fremme en fælles forståelse af strafferetlige spørgsmål blandt dommere og offentlige anklagere og dermed gøre det muligt at anvende princippet om gensidig anerkendelse korrekt under hensyntagen til medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner.

3.3.1. Strafferet

Kriminel adfærd på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag, bør være omfattet af fælles definitioner af strafbare handlinger og fælles minimumsregler for maksimumsstraffe. Det drejer sig om de alvorlige strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF. Terrorisme, menneskehandel, ulovlig narkotikahandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, børneporno samt edb-kriminalitet bør have prioritet.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at undersøge, om niveauet for indbyrdes tilnærmelse er tilstrækkeligt i forhold til de vedtagne rammeafgørelser, og aflægge rapport om behovet for at fastlægge fælles definitioner og sanktioner samt overveje at fremsætte nye lovgivningsforslag, hvor der er behov for yderligere indbyrdes tilnærmelse.

Forholdet mellem indbyrdes tilnærmelse af strafbare handlinger eller definition heraf og reglen om dobbelt strafbarhed inden for rammerne af gensidig anerkendelse bør undersøges mere indgående. Kommissionen opfordres til at aflægge rapport til Rådet herom. Et af spørgsmålene kan være nødvendigheden og gennemførligheden af indbyrdes tilnærmelse eller definition af strafbare handlinger, for hvilke der ikke er fastsat dobbelt strafbarhed.

Strafferetlige bestemmelser bør indføres, når de anses for afgørende for beskyttelsen af interesserne, og de bør som hovedregel kun anvendes som en sidste udvej.

Der kan også fastsættes minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og sanktioner, når indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område viser sig absolut nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af en EU-politik, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger.

Det Europæiske Råd understreger betydningen af sammenhængen i de strafferetlige bestemmelser i de forskellige EU-instrumenter og opfordrer Rådet til

- at gennemføre arbejdet med modeller for standardbestemmelser inden for strafferet og Rådet og Kommissionen til fortsat sammen med Europa-Parlamentet at overveje, hvordan man kan forbedre sammenhængen i de strafferetlige bestemmelser i de forskellige EU-instrumenter

samt opfordrer Kommissionen til

- at undersøge mulighederne for at anvende de eksisterende programmer til finansiering af pilotprojekter i medlemsstaterne, der skal afprøve alternativer til fængsling.

3.3.2. Civilret

Afskaffelsen af eksekvtur vil blive ledsaget af en række garantier, navnlig vedrørende udeblivelsesdomme, der kan være foranstaltninger vedrørende retspleje samt lovvalgsregler (f.eks. retten til at blive hørt, forkyndelse af dokumenter, den nødvendige tid til at afgive udtalelser osv.). Det vigtigste politiske mål inden for civil retspleje er, at grænserne mellem medlemsstaterne ikke skal udgøre en hindring hverken for bilæggelse af civile sager eller for anlæggelse af retssager eller for fuldbyrdelsen af afgørelser i civile sager. Med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og Haagprogrammet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union er der taget store skridt til at nå dette mål. Det Europæiske Råd bemærker dog, at effektiviteten af EU-instrumenter på dette område skal forbedres yderligere.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- som et første skridt at forelægge en rapport om, hvordan den nuværende EU-ordning for civil retspleje fungerer på tværs af grænserne, og på grundlag heraf forelægge et forslag til forbedring af sammenhængen i den eksisterende EU-lovgivning
- også i forbindelse med den kommende revision af de eksisterende bestemmelser, at vurdere behovet for at fastsætte fælles minimumsstandarder eller standardregler for civil retspleje vedrørende grænseoverskridende fuldbyrdelse af domme og afgørelser, f.eks. med hensyn til forkyndelse af dokumenter, bevisoptagelse, revisionsprocedurer og fuldbyrdelse, fastsættelse af minimumsstandarder i forbindelse med anerkendelse af afgørelser om forældresansvar samt, når det er hensigtsmæssigt, forelægge forslag vedrørende disse spørgsmål
- at videreføre arbejdet med fælles lovvalgsregler, hvor det er nødvendigt.

3.4. De fordele, et europæisk retligt område har for borgerne

3.4.1. Lettere adgang til retsvæsenet

Der skal være lettere adgang til retsvæsenet i det europæiske retlige område, navnlig i sager på tværs af grænserne. Samtidig skal bestræbelserne på at forbedre alternative tvistbilæggelsesmetoder fortsættes, navnlig inden for forbrugerret. Der er behov for en indsats for at hjælpe mennesker med at overvinde de sprogbARRIERER, der hindrer deres adgang til retsvæsenet.

Det Europæiske Råd finder, at e-justice åbner enestående muligheder for at give lettere adgang til retsvæsenet. Den flerårige europæiske e-justice-handlingsplan, der blev vedtaget af Rådet i slutningen af november 2008, fastlægger rammen for udviklingen af de europæiske e-justice-aktiviteter indtil udgangen af 2013. Den europæiske e-justice-portal vil være en måde til at holde folk bedre orienteret om deres rettigheder og give dem adgang til en række oplysninger om de forskellige retssystemer og de tjenester, som disse kan yde. Der bør gøres bedre brug af videokonferencer, f.eks. for at spare ofrene for unødvendige rejser og det pres, som deltagelse i retsforhandling indebærer. I overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne vil visse nationale registre gradvist blive sammenkoblet (f.eks. registre vedrørende insolvens, tolke, oversættere og testamenter). Visse eksisterende databaser kunne også blive delvist integreret i portalen (f.eks. European Business Register og European Land Information Service). På mellemlang sigt kunne visse europæiske og nationale grænseoverskridende procedurer afvikles online (f.eks. den europæiske betalingspåkravsprocedure, den europæiske småkravsprocedure og mægling). Endvidere bør anvendelse af elektroniske signaturer fremmes inden for rammerne af e-justice-projektet.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne til

- at skabe effektive betingelser for, at parterne kan kommunikere med domstolene elektronisk i forbindelse med retssager. Der bør med henblik herpå stilles dynamiske formularer til rådighed via e-justice-portalen med hensyn til visse europæiske procedurer som f.eks. den europæiske betalingspåkravsprocedure og den europæiske småkravsprocedure. I løbet af denne fase bør den elektroniske kommunikation mellem de retlige myndigheder forbedres afgørende for så vidt angår anvendelsen af e-justice.

Det Europæiske Råd opfordrer endvidere EU-institutionerne og medlemsstaterne til

- at udfolde bestræbelser på at gennemføre e-justice-handlingsplanen fuldt ud. I den forbindelse opfordres Kommissionen til inden for rammerne af de finansielle overslag at forelægge forslag til en passende finansiering af e-justice-projekter og navnlig horisontale omfattende it-projekter.

Nogle formaliteter for legalisering af dokumenter udgør også en hindring eller en uforholdsmæssig stor byrde. På grund af de muligheder, der ligger i anvendelsen af nye teknologier, herunder digitale signaturer, bør Unionen overveje at afskaffe alle formaliteter med hensyn til legalisering af dokumenter mellem medlemsstaterne. Hvor det er hensigtsmæssigt, bør man overveje muligheden af på lang sigt at skabe officielt bekræftede europæiske dokumenter.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at

- undersøge muligheden for at klare sig uden formaliteterne med hensyn til legalisering af dokumenter mellem medlemsstaterne og forelægge et forslag herom.

3.4.2. Støtte til den økonomiske aktivitet

Det europæiske retlige område bør have til formål at støtte den økonomiske aktivitet i det indre marked.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at

- vurdere behovet og muligheden for at fastsætte visse midlertidige, herunder retssikrende, foranstaltninger på EU-plan, f.eks. for at forhindre, at aktiver forsvinder inden fuldbyrdelsen af et krav
- forelægge relevante forslag til forbedring af effektiviteten af fuldbyrdelsen af domme i Unionen i forbindelse med bankkonti og skyldneres aktiver på grundlag af grønbøgerne fra 2006 og 2008.

Når der udtænkes foranstaltninger af denne art, bør der tages hensyn til den indvirkning, de vil få på retten til privatlivets fred og retten til beskyttelse af borgernes personoplysninger.

Det Europæiske Råd bekræfter på ny, at den fælles referenceramme for europæisk aftaleret bør være et ikke-bindende sæt grundlæggende principper, definitioner og standardregler, som lovgiverne på EU-plan skal bruge til at sikre bedre sammenhæng og kvalitet i lovgivningsprocessen. Kommissionen opfordres til at forelægge et forslag om en fælles referenceramme.

Den aktuelle finansielle krise har understreget behovet for at regulere de finansielle markeder og forhindre misbrug. Der er også behov for at se nærmere på foranstaltninger vedrørende erhvervsret og tilvejebringe en klar lovgivning, der navnlig giver små og mellemstore virksomheder mulighed for at udnytte det indre marked fuldt ud, sådan at de kan vokse og operere på tværs af grænserne, sådan som de gør på deres hjemmemarked. Der er behov for at undersøge, om der kan udtænkes fælles regler for, hvilken lovgivning der gælder for selskabsretlige spørgsmål, regler om insolvens for banker og overførsel af krav. Spørgsmålet om aftaleret skal også undersøges nærmere.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at

- overveje, om der er behov at træffe foranstaltninger på disse områder, og til, hvor det er hensigtsmæssigt, at fremsætte forslag herom.

3.5. Styrkelse af Unionens internationale tilstedeværelse på det retlige område

3.5.1. Civilret

Det Europæiske Råd finder, at det er meget vigtigt klart at definere Unionens eksterne interesser og prioriteter inden for samarbejdet om civilretlige spørgsmål med henblik på at indgå i et samspil med tredjelande under sikre retlige forhold.

Luganokonventionen fra 1988 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område er åben for tiltrædelse af andre stater, og Unionen bør i samarbejde med de andre kontraherende parter vurdere, hvilke tredjelande der kan tilskyndes til at tiltræde den.

Unionen bør udnytte sit medlemskab af Haagerkonferencen til aktivt at fremme den videst mulige tiltrædelse af de mest relevante konventioner og yde størst mulig bistand til andre stater med henblik på korrekt gennemførelse af disse instrumenter. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne til at tilskynde alle partnerlande til at tiltræde de konventioner, der er af særlig interesse for Unionen.

I tilfælde, hvor der ikke findes nogen retlig ramme for forbindelserne mellem Unionen og partnerlandene, og hvor det ud fra Unionens synspunkt ikke er muligt at udvikle et nyt multilateralt samarbejde, bør muligheden for bilaterale aftaler undersøges i hvert enkelt tilfælde.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til

- at fastlægge en strategi på det civilretlige område for de kommende år, der hænger sammen med Unionens overordnede optræden udadtil.

3.5.2. Strafferet

Med hensyn til det strafferetlige område vil det være nødvendigt at fastlægge prioriteter for forhandlingerne af aftaler om gensidig retshjælp og udlevering. Unionen bør aktivt fremme partnerlandenes videst mulige tiltrædelse af de mest relevante og fungerende konventioner og yde størst mulig bistand til andre stater med henblik på korrekt gennemførelse af instrumenterne. EU-institutionerne bør så vidt muligt sikre sammenhæng mellem Unionens retsorden og den internationale retsorden. Der bør om muligt overvejes synergi med Europarådets arbejde.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet til, når det er hensigtsmæssigt:

- at udvikle en politik, der sigter mod at tilvejebringe aftaler om internationalt retligt samarbejde med tredjelande af særlig betydning eller inden for internationale organisationer. Der bør især tages hensyn til følgende kriterier, når der træffes afgørelse om de prioriterede lande: strategiske

forbindelser, om der allerede findes bilaterale aftaler, om det pågældende land tilslutter sig menneskerettighedsprincipperne, om det samarbejder med Unionen generelt og med dets medlemsstater, og prioriteterne for retshåndhævelse og retligt samarbejde

- at foranstalte udveksling af bedste praksis og samling af erfaring med ikke-medlemsstater, navnlig lande, som Unionen kan blive udvidet med, fuld udnyttelse af de instrumenter, som Unionen har til sin rådighed, for at fremme reform af retsvæsenet og styrke retsstaten, f.eks. venskabsordninger og peer review, også i samarbejde med Europa-rådet
- at yde konstant støtte til retssystemerne i partnerlande for at fremme retsstaten i hele verden
- fortsat at fremme Romstatutten fra ICC's princip om komplementaritet og overholdelse af Romstatuttens forpligtelser.

Det Europæiske Råd opfordrer endvidere Kommissionen til

- i 2010 at forelægge Rådet en liste over lande, som har anmodet om at indgå aftaler om gensidig retshjælp og udlevering med Unionen, samt en vurdering, baseret på ovennævnte principper, af, om det er hensigtsmæssigt at indgå sådanne aftaler med disse eller andre lande, og om det haster.

4. ET EUROPA, DER YDER BESKYTTELSE

4.1. Strategi for den indre sikkerhed

Det Europæiske Råd er overbevist om, at en styrkelse af indsatsen på europæisk plan kombineret med en bedre koordinering med indsatsen på regionalt og nationalt plan er vigtig for beskyttelsen mod grænseoverskridende trusler. Bl.a. er terrorisme og organiseret kriminalitet, narkotikahandel, korruption, menneskehandel, menneskesmugling og våbenhandel fortsat en trussel mod Unionens indre sikkerhed. Udbredt grænseoverskridende kriminalitet er blevet en presserende udfordring, som kræver en klar og samlet respons. Unionens indsats vil styrke det arbejde, der udføres af medlemsstaternes kompetente myndigheder, og vil forbedre resultatet af deres arbejde.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at

- fastlægge en samlet strategi for Unionens indre sikkerhed, der navnlig er baseret på følgende principper:
 - klarhed om opgavefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, der afspejler et fælles syn på de aktuelle udfordringer
 - respekt for de grundlæggende rettigheder, international beskyttelse og retsstaten

- solidaritet mellem medlemsstaterne
- overvejelser om en proaktiv og efterretningsbaseret strategi
- behovet for en horisontal og grænseoverskridende tilgang med henblik på at tackle komplekse kriser eller naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer
- et nøje afgrænset samarbejde mellem Unionens agenter, herunder yderligere forbedring af deres informationsudveksling
- fokus på gennemførelse og strømlining samt på forbedring af den forebyggende indsats
- anvendelse af regionale initiativer og regionalt samarbejde
- målet om at gøre borgerne mere opmærksomme på betydningen af Unionens arbejde med at beskytte dem.

Udvikling, overvågning og gennemførelse af strategien for den indre sikkerhed bør blive en af de prioriterede opgaver for COSI, der er nedsat ved artikel 71 i TEUF. For at sikre den effektive håndhævelse af strategien for den indre sikkerhed, skal den også omfatte de sikkerhedsmæssige aspekter af en integreret grænseforvaltning, og, når det er hensigtsmæssigt, retligt samarbejde i straffesager af betydning for det internationale samarbejde om den indre sikkerhed.

Strategien for den indre sikkerhed bør også tage hensyn til den strategi for den ydre sikkerhed, som Unionen har udviklet, samt andre EU-politikker, navnlig politikkerne vedrørende det indre marked. Der bør også tages hensyn til den indvirkning, den kan få på forbindelserne med Unionens naboer og især kandidatlande og potentielle kandidatlande, eftersom den indre sikkerhed er indbyrdes forbundet med truslernes eksterne dimension. I en global verden kender kriminalitet ingen grænser. Efterhånden som politikkerne inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed udvikles fuldt ud, bør de støtte hinanden og blive mere konsekvente. I de kommende år bør de blive en naturlig del af Unionens andre politikker.

Det Europæiske Råd anmoder Kommissionen om

- at overveje muligheden for at oprette en fond for den indre sikkerhed, som skal fremme gennemførelsen af strategien for den indre sikkerhed, sådan at den bliver en operationel realitet.

4.2. Opgradering af redskaberne til at løse opgaven

Sikkerheden i Unionen kræver en integreret tilgang, hvor fagfolk inden for sikkerhed har en fælles kultur, samler oplysninger så effektivt som muligt og har den rette teknologiske infrastruktur til at støtte dem.

4.2.1. Skabelse af en fælles kultur

Det Europæiske Råd fremhæver nødvendigheden af at forbedre den gensidige tillid mellem alle de berørte fagfolk på nationalt plan og EU-plan. Der bør udvikles en ægte europæisk retshåndhæveskultur gennem udveksling af erfaringer og god praksis samt tilrettelæggelse af fælles uddannelseskurser i overensstemmelse med kapitel 1.2.6.

Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne til at udtænke ordninger, der skaber incitament for fagfolk til at påtage sig opgaver i relation til det grænseoverskridende samarbejde og dermed fremme tilvejebringelsen af en EU-respons på alle niveauer.

4.2.2. Styring af informationsstrømmen

Det Europæiske Råd noterer sig med tilfredshed, at udviklingen i Unionen i de senere år har ført til en bred vifte af valgmuligheder og skabt et omfattende sæt redskaber for indsamling, behandling og udveksling af oplysninger mellem de nationale myndigheder og andre europæiske aktører på området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Tilgængelighedsprincippet vil fortsat tilføre dette arbejde vigtig dynamik.

Det Europæiske Råd anerkender behovet for sammenhæng og konsolidering i forbindelse med informationsstyring og -udveksling og opfordrer Rådet og Kommissionen til

- at gennemføre en informationsstyringsstrategi for EU's indre sikkerhed ⁽¹⁾, der omfatter en stærk databeskyttelsesordning. Udviklingen skal hænge sammen med de prioriteter, der er fastsat for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og strategien for den indre sikkerhed, idet den forretningsmæssige vision for retshåndhævelse, retligt samarbejde, grænseforvaltning og offentlig beskyttelse skal støttes.

Det Europæiske Råd opfordrer i den forbindelse Kommissionen til

- at vurdere behovet for at udvikle en europæisk model for informationsudveksling baseret på evalueringen af de nuværende instrumenter, herunder Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet og Rådets afgørelse 2008/616/RIA af 23. juni 2008 om gennemførelse af afgørelse 2008/615/RIA (Prümrammen) og Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder (den såkaldte »svenske rammeafgørelse«). Disse vurderinger vil være bestemmende for, om disse instrumenter fungerer som oprindeligt tiltænkt og opfylder målene i strategien for informationsudveksling.

⁽¹⁾ Jf. rådsdok. 16637/09 JAI 873.

Informationsstyringsstrategien for EU's indre sikkerhed bygger på

- en forretningsbaseret udvikling (en udvikling af informationsudveksling og dens redskaber, som er styret af behovene for retshåndhævelse)
- en stærk databeskyttelsesordning, der er i overensstemmelse med strategien for beskyttelse af personoplysninger, jf. kapitel 2
- en målrettet dataindsamling både for at beskytte borgernes grundlæggende rettigheder og undgå, at de kompetente myndigheder modtager for mange oplysninger
- de ledende principper for en politik for udveksling af oplysninger med tredjelande i retshåndhævelsesøjemed
- interoperabilitet mellem it-systemerne, der sikrer fuld overensstemmelse med principperne om databeskyttelse og datasikkerhed i forbindelse med udvikling af sådanne systemer
- en rationalisering af de forskellige værktøjer, herunder vedtagelse af en driftsplan for store it-systemer
- overordnet koordinering, konvergens og sammenhæng.

De nødvendige strukturer på EU-plan og nationalt plan skal være på plads eller oprettes for at sikre gennemførelsen og forvaltningen af de forskellige informationsstyringsredskaber. Det Europæiske Råd opfordrer også til oprettelse af en administration, som foreslået af Kommissionen, med kompetence og kapacitet til teknisk udvikling og forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som omhandlet i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæringer i december 2006 og oktober 2007. Rådet bør overveje yderligere opgaver på baggrund af strategien for informationsudveksling.

På baggrund af drøftelserne i Rådet og Europa-Parlamentet opfordrer Det Europæiske Råd med henblik på oprettelse af et EU-passagerlistesystem Kommissionen til

- at foreslå en EU-foranstaltning, der sikrer et højt databeskyttelsesniveau, vedrørende passagerlister (PNR) med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet baseret på en konsekvensanalyse.

4.2.3. Tilvejebringelse af de nødvendige teknologiske redskaber

Idet der sikres overensstemmelse med strategien for beskyttelse af personoplysninger, jf. kapitel 2, understreger Det Europæiske Råd behovet for nye teknologier for at holde trit med og fremme den nuværende tendens til mobilitet, samtidig med at den enkeltes sikkerhed og frihed sikres.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet, Kommissionen, Europa-Parlamentet, når det er hensigtsmæssigt, og medlemsstaterne til

- at udforme og gennemføre politikker til sikring af et højt sikkerhedsniveau for netværk og information i hele Unionen og forbedre foranstaltninger med sigte på sikkerhedsberedskabet og de kritiske infrastrukturens modstandsdygtighed, herunder infrastrukturer i forbindelse med informations- og kommunikationsteknologier (ikt) og ikt-tjenester
- at fremme lovgivning, der sikrer et højt sikkerhedsniveau for netværk og muliggør en hurtigere respons i tilfælde af cyber-angreb.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til

- at sikre, at prioriteterne for strategien for den indre sikkerhed afpasses efter brugernes reelle behov, og fokusere på at forbedre interoperabiliteten. Forskning og udvikling på sikkerhedsområdet bør støttes af offentlig-private partnerskaber.

Det Europæiske Råd opfordrer

- medlemsstaterne til at gennemføre det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) snarest muligt
- Kommissionen til at vurdere, om netværkssamarbejdet mellem strafferegistre gør det muligt at forhindre strafbare handlinger (f.eks. gennem kontrol med adgangen til bestemte job, især job i relation til børn), og om det er muligt at udbygge udvekslingen af oplysninger om tilsynsforanstaltninger
- Kommissionen til ud over ECRIS at foreslå et register over tredjelandstatsborgere, der er dømt ved medlemsstaternes domstole.

Det Europæiske Råd erindrer om behovet for at sikre overensstemmelse med strategien for beskyttelse af personoplysninger og driftsplanen for oprettelse af omfattende it-systemer, jf. kapitel 2, og opfordrer Kommissionen til

- at gennemføre en feasibilityundersøgelse af behovet for og fordelene ved at oprette et europæisk strafferegisterindeks-system (EPRIS) og aflægge rapport om spørgsmålet til Rådet i løbet af 2012
- at overveje, hvordan man yderligere kan udbygge anvendelsen af de eksisterende databaser i retshåndhævelsesøjemed under fuld overholdelse af databeskyttelsesreglerne, sådan at nye teknologier kan udnyttes fuldt med henblik på beskyttelse af borgerne
- at undersøge, hvordan man bedst kan få medlemsstaternes kompetente myndigheder til at udveksle oplysninger om voldsudøvere, der rejser fra land til land, herunder dem, der deltager i sportsbegivenheder eller store offentlige forsamlinger.

4.3. Effektive politikker

4.3.1. Mere effektivt europæisk retshåndhævelsessamarbejde

Hovedmålet med EU-retshåndhævelsessamarbejdet er at bekæmpe de former for kriminalitet, der typisk har en grænseoverskridende dimension. Der bør ikke kun fokuseres på bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, men også på omfattende grænseoverskridende kriminalitet, som har betydelig indvirkning på dagliglivet for Unionsborgerne. Europol bør blive et knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, en tjenesteudbyder og en platform for de retshåndhævende tjenester.

Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaternes kompetente myndigheder til så vidt muligt at anvende efterforskningsressourcen fælles efterforskningshold i egnede tilfælde. Europol og Eurojust bør systematisk inddrages i større grænseoverskridende operationer og underrettes, når der oprettes fælles efterforskningshold. Modelaftalen for oprettelse af fælles efterforskningshold bør ajourføres. Europol og Eurojust bør intensivere deres samarbejde yderligere. Eurojust bør sikre, at dets arbejde følges op på retligt niveau. Europol og Eurojust bør udvide deres arbejde med tredjelande, navnlig ved at knytte tættere forbindelser med de regioner og lande, der grænser op til Unionen. Europol bør arbejde tættere sammen med politimissioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) og bidrage til at fremme standarder og god praksis for det europæiske retshåndhævelsessamarbejde i lande uden for Unionen. Samarbejdet med Interpol bør intensiveres med henblik på at skabe synergier og undgå dobbeltarbejde.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen og, når det er hensigtsmæssigt, Rådet og Unionens højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik til

- at undersøge, hvordan det kan sikres, at Europol modtager oplysninger fra medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, sådan at medlemsstaterne kan udnytte Europols kapaciteter fuldt ud
- at undersøge, hvordan det operationelle politiarbejde kan intensiveres, f.eks. med hensyn til inkompatible kommunikationssystemer og andet inkompatibelt udstyr, benyttelse af undercover-agenter og, når det er hensigtsmæssigt, udarbejde operationelle konklusioner herom
- snarest muligt at udsende et oplæg om, hvordan man bedst kan sikre, at Europols aktiviteter kan undersøges og evalueres af Europa-Parlamentet sammen med de nationale parlamenter i overensstemmelse med artikel 85 og 88 i TEUF
- at overveje at udvikle en kodeks for politisamarbejde, som konsoliderer de eksisterende instrumenter og om nødvendigt ændrer og forenkler dem
- at udarbejde et forslag til Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på vedtagelse af en afgørelse om reglerne for samarbejde, herunder udveksling af oplysninger mellem EU-agenterne, navnlig Europol, Eurojust og Frontex, som sikrer databeskyttelse og -sikkerhed
- at foreslå foranstaltninger til, hvordan EU-agenterne på dette område kan indgå operationelle ordninger indbyrdes, og hvordan de bør udvikle deres deltagelse i regionale initiativer, der gennemføres af medlemsstaterne, og i regionale organer, som fremmer retshåndhævelsessamarbejdet
- at nå til enighed om fælles kvalitetsstandarder på det kriminaltekniske område, bl.a. for at udvikle bedste praksis for gerningsstedsundersøgelser
- at undersøge, om der er hindringer for samarbejdet mellem FSFP-politimissioner og Europol, og forelægge forslag til fjernelse af sådanne hindringer.

Unionen bør bl.a. gennem finansieringsprogrammer fremme pilotprojekter inden for grænseoverskridende regionalt samarbejde, der vedrører fælles operationelle aktiviteter og/eller grænseoverskridende risikovurderinger som f.eks. fælles politi- og toldcentre.

Udviklingen af et ad hoc-retshåndhævelsessamarbejde i forbindelse med sportsbegivenheder eller store offentlige forsamlinger (f.eks. de olympiske lege i 2012, Euro 2012) skal gennemføres.

4.3.2. Mere effektiv kriminalitetsforebyggelse

Den bedste metode til mindskelse af kriminalitet er at træffe effektive foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet, herunder fremme af social inddragelse, ved at anvende en tværfaglig strategi, der også omfatter administrative foranstaltninger, og ved at fremme samarbejdet mellem de administrative myndigheder, Unionsborgere der har tilsvarende erfaringer og berøres på tilsvarende vis af kriminalitet og hermed forbundet usikkerhed i deres dagligdag.

Man bliver mere og mere bevidst om forbindelserne mellem lokal kriminalitet og organiseret kriminalitet og dens komplekse grænseoverskridende dimensioner. Medlemsstaterne har udviklet forskellige metoder til forebyggelse af kriminalitet og bør tilskyndes til at udveksle erfaringer og bedste praksis og i forbindelse hermed at bidrage til den almindelige viden og dens respektive effektivitet og virkningsgrad, hvorved man undgår dobbeltarbejde.

Endvidere fremhæver den grænseoverskridende dimension betydningen af at forbedre og udbygge viden på europæisk plan om, hvordan kriminaliteten i medlemsstaterne er forbundet med hinanden, med henblik på at støtte medlemsstaterne, når der gennemføres individuelle eller fælles aktioner, og opfordre EU-institutionerne til at gribe ind, når det skønnes nødvendigt. Med Lissabontraktaten vil samarbejdet inden for kriminalitetsforebyggelse blive yderligere anerkendt med et nyt retsgrundlag.

Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne og Kommissionen til aktivt at fremme og støtte kriminalitetsforebyggende foranstaltninger med fokus på forebyggelse af massekriminalitet og grænseoverskridende kriminalitet, der berører dagliglivet for vore borgere, i overensstemmelse med artikel 84 i TEUF.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til på grundlag af en evaluering af det arbejde, der gøres inden for Det Europæiske Kriminalpræventive Net (EUCPN), at forelægge et forslag om oprettelse af et observationscenter for kriminalprævention (OPC), som skal have til opgave at indsamle, analysere og formidle viden om kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet (herunder statistikker) og kriminalitetsforebyggelse, at støtte og fremme medlemsstaternes og EU-institutionernes forebyggende foranstaltninger og at udveksle bedste praksis. OPC bør bygge videre på det arbejde, der er gjort inden for rammerne af EUCPN, og evalueringen af det. Det bør omfatte eller erstatte EUCPN, have et sekretariat i et eksisterende EU-agentur og fungere som en særskilt enhed. Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at

— forelægge et forslag om oprettelse af OPC senest i 2013.

4.3.3. Statistikker

Relevante, pålidelige og sammenlignelige statistikker (både over tid og mellem medlemsstaterne og regionerne) er en nødvendig forudsætning for bl.a. evidensbaserede afgørelser om nødvendigheden af handling, om gennemførelsen af afgørelserne og om deres effektivitet.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

— at fortsætte udviklingen af statistiske redskaber til måling af kriminalitet og kriminelle aktiviteter og overveje, hvordan man efter 2010 kan udbygge de aktioner, der er skitseret og delvist gennemført i EU-handlingsplanen for 2006-2010 om udvikling af en overordnet og sammenhængende EU-strategi for måling af kriminalitet og den strafferetlige behandling heraf, i betragtning af det øgede behov for sådanne statistikker på en række områder inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

4.4. Beskyttelse mod grov og organiseret kriminalitet

4.4.1. Bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet

Efterhånden som organiseret kriminalitet bliver mere global, bliver det stadig vigtigere, at retshåndhævelsen kan fungere effektivt på tværs af grænser og kompetencer. Unionen kan bidrage med reel merværdi til bekæmpelsen af visse former for trusler, som kræver en høj grad af koordineret indsats. Bekæmpelse af disse kriminelle fænomener vil indebære systematisk udveksling af oplysninger, omfattende brug af EU-agenturer og efterforskningsredskaber og, hvor det er nødvendigt,

udvikling af fælles efterforsknings- og forebyggelsesteknikker og øget samarbejde med tredjelande.

Det Europæiske Råd opfordrer derfor Rådet og Kommissionen til

- at vedtage en strategi for organiseret kriminalitet inden for rammerne af strategien for den indre sikkerhed
- at fastsætte kriminalitetspolitiske prioriteter ved at indkredse de former for kriminalitet, som de redskaber, der er udviklet, skal sættes ind imod, samtidig med at rapporten om truselvurderingen af organiseret kriminalitet (OCTA) og dens regionale udgaver fortsat anvendes.

De kriminalitetsfænomener, der skal tackles som en prioritet på europæisk plan, bør udvælges. Det Europæiske Råd finder, at følgende former for kriminalitet skal have særlig prioritet i de kommende år.

4.4.2. Menneskehandel

Menneskehandel og -smugling er meget alvorlige forbrydelser, der indebærer krænkelse af menneskerettighederne og menneskets værdighed, hvilket Unionen ikke kan tolerere. Det Europæiske Råd finder det nødvendigt at styrke og forbedre forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel og -smugling. Dette kræver en koordineret og sammenhængende politisk respons, der går ud over området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som omfatter eksterne forbindelser, udviklings-samarbejde, sociale anliggender og beskæftigelse, ligestilling og ikke-forskelsbehandling, samtidig med at der tages hensyn til nye former for udnyttelse. Det bør være genstand for en bred dialog mellem alle interessenter, herunder civilsamfundet, og bygge på en bedre forståelse af og forskning i menneskehandel og -smugling på EU-plan og på internationalt plan.

I den forbindelse er samarbejde og koordinering med tredjelande af afgørende betydning. Det indsatsorienterede dokument om bekæmpelse af menneskehandel, der blev vedtaget af Rådet den 30. november 2009, bør udnyttes fuldt ud.

Det er nødvendigt, at Unionen udvikler en konsolideret EU-politik for bekæmpelse af menneskehandel, der sigter mod yderligere at styrke Unionens og medlemsstaternes engagement og bestræbelser på at forebygge og bekæmpe menneskehandel. Dette omfatter opbygning og styrkelse af partnerskaber med tredjelande, der skal forbedre koordineringen og samarbejdet inden for Unionen og med mekanismerne i Unionens eksterne dimension som en integrerende del af en sådan politik. De fremskridt, der gøres, bør overvåges, og COSI bør regelmæssigt orienteres om koordineringen og samarbejdet om bekæmpelse. Bekæmpelsen af menneskehandel skal mobilisere alle indsatsmidler og samle forebyggelse, retshåndhævelse og beskyttelse af ofre og være skræddersyet til at bekæmpe menneskehandel til, inden for og uden for Unionen.

Det Europæiske Råd opfordrer derfor Rådet til at overveje at oprette en stilling som EU-koordinator for bekæmpelse af menneskehandel (EU ATC) og, hvis det beslutter dette, til at fastlægge de nærmere bestemmelser herom på en sådan måde, at alle Unionens beføjelser kan anvendes så optimalt som muligt for at nå til en velkoordineret og konsolideret EU-politik for bekæmpelse af menneskehandel.

Det Europæiske Råd opfordrer

- til vedtagelse af ny lovgivning om bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre
- Kommissionen til at undersøge, om ad hoc-samarbejdsaftalerne med specifikke tredjelande, som skal udpeges af Rådet, kan være en måde til at forbedre bekæmpelsen af menneskehandel, og fremsætte forslag hertil. Sådanne aftaler kan navnlig indebære fuld udnyttelse af alle de incitament, som Unionen råder over, herunder udnyttelse af finansieringsprogrammer, samarbejde om udveksling af oplysninger, retligt samarbejde og migrationsredskaber
- Europol til med støtte fra medlemsstaterne at fremskynde støtten til indsamling af oplysninger og strategisk analyse, der skal udføres i samarbejde med oprindelses- og transitlandene
- Eurojust til at fremskynde sine bestræbelser på at koordinere de efterforskninger af menneskehandel, der udføres af medlemsstaternes myndigheder
- Kommissionen:
 - til at foreslå yderligere tiltag med henblik på at beskytte og bistå ofre gennem en række foranstaltninger, herunder udvikling af kompensationsordninger, sikker tilbagevenden og bistand med integreringen i samfundet i deres oprindelseslande, hvis de rejser frivilligt tilbage; Unionen bør oprette partnerskaber med de vigtigste oprindelseslande
 - til at foreslå samarbejdsforanstaltninger inddragelse af konsulatstjenesterne i oprindelseslandene med henblik på at forebygge svigagtig udstedelse af visa. Der kan gennemføres oplysningskampagner over for potentielle ofre, især kvinder og børn, i oprindelseslandene i samarbejde med myndighederne dér
 - til at foreslå foranstaltninger med henblik på at gøre grænsekontrollen mere effektiv for at forebygge menneskehandel, navnlig handel med børn.

4.4.3. Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi

Beskyttelse af børn mod faren for seksuelt misbrug er et vigtigt element i strategien for børns rettigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer:

- Rådet og Europa-Parlamentet til at vedtage ny lovgivning om bekæmpelse af seksuelt misbrug, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi
- Kommissionen til, når denne lovgivning er vedtaget, at følge den op af foranstaltninger, der støttes under Safer Internet-programmet for 2009-2013
- Kommissionen til at undersøge, hvordan medlemsstaternes kompetente myndigheder kan udveksle oplysninger og bedste praksis
- Kommissionen til at undersøge, hvordan Unionen kan fremme partnerskaber med den private sektor om dette emne og udvide disse offentlig-private partnerskaber til at omfatte den finansielle sektor med henblik på at afbryde pengeoverførsler, der står i forbindelse med websteder, hvis indhold vedrører misbrug af børn
- Kommissionen til at udbygge mekanismen for hurtig varsling i tilfælde af et barns bortførelse eller forsvinden og undersøge mulighederne for at oprette et EU-net vedrørende bortførelse af børn for at fremme samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at sikre interoperabilitet
- Kommissionen til som led i forebyggelsen af misbrug af børn at undersøge, hvordan man kan forbedre samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder som reaktion på de bevægelser, som børnesexforbrydere, der er kendt for at være en konstant trussel, foretager.

4.4.4. It-kriminalitet

Internettet har lettet kommunikationen betydeligt og fremmet den globale udvikling og interaktion. Samtidig er der opstået nye, moderne udfordringer i form af it-kriminalitet, efterhånden som kriminelle grupper effektivt har udnyttet teknologierne. Dette gør igen efterforskningen mere kompliceret for de retshåndhævende myndigheder. Unionen bør derfor fremme politikker og lovgivning, som sikrer et meget højt netbeskyttelsesniveau, og gøre det muligt at reagere hurtigere i tilfælde af it-sammenbrud eller -angreb.

Medlemsstaterne bør snarest muligt ratificere Europarådets konvention fra 2001 om it-kriminalitet. Denne konvention bør blive den retlige referenceramme for bekæmpelse af it-kriminalitet på globalt plan. Europol kan spille en rolle som et europæisk ressourcecenter ved at oprette en europæisk platform for identifikation af lovovertrædelser, som også skal bistå medlemsstaternes nationale indberetningsplatforme med udveksling af bedste praksis.

Det Europæiske Råd opfordrer også medlemsstaterne til

- at give deres fulde støtte til de nationale indberetningsplatforme, der tager sig af bekæmpelse af it-kriminalitet, og fremhæver nødvendigheden af at samarbejde med landene uden for Unionen.

Det Europæiske Råd opfordrer

- Kommissionen til at træffe foranstaltninger til at styrke/forbedre offentlig-private partnerskaber
- Europol til at fremskynde den strategiske analyse af it-kriminalitet.

Unionen bør også præcisere de kompetenceregler og den lovgivning, der gælder for cyberspace inden for Unionen, herunder hvordan man skaffer bevismateriale med henblik på at fremme grænseoverskridende efterforskninger.

Det Europæiske Råd

- opfordrer medlemsstaterne til at forbedre det retlige samarbejde om sager vedrørende it-kriminalitet
- anmoder Kommissionen om, hvor det er nødvendigt, at fremsætte forslag til præcisering af lovgivningen om efterforskning i cyberspace inden for Unionen.

Samarbejdet bør også gøres mere effektivt, når det drejer sig om salg af falske lægemidler på internettet.

4.4.5. Økonomisk kriminalitet og korruption

Unionen skal mindske de muligheder, der er for at begå organiseret kriminalitet som resultat af en globaliseret økonomi, navnlig under en krise, der forværrer det finansielle systems sårbarhed, og afsætte passende ressourcer til effektiv imødegåelse af disse udfordringer.

Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne og, hvor det er hensigtsmæssigt, Kommissionen til

- at øge kapaciteten til finansielle undersøgelser og kombinere alle disponible skatteretlige, civilretlige og strafferetlige instrumenter. Finansiell analyse af lovovertrædelser bør udvikles ved i højere grad at samle ressourcerne, navnlig med henblik på uddannelse. Konfiskation af kriminelle aktiver bør gøres mere effektiv og samarbejdet mellem kontorer for inddrivelse forstærkes
- mere effektivt at identificere og beslaglægge kriminelle aktiver og om muligt overveje at genanvende dem, uanset hvor de findes i Unionen
- at videreudvikle udvekslingen af oplysninger mellem de finansielle efterretningsenheder (FIU'er) i kampen mod hvidvaskning af penge. Inden for rammerne af det europæiske informationsstyringssystem kan deres analyser fodre en database om mistænkelige transaktioner, f.eks. inden for Europol
- at mobilisere og koordinere informationskilder med henblik på at identificere mistænkelige pengetransaktioner og konfi-

skere udbyttet fra strafbart forhold i overensstemmelse med Europarådets konvention fra 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold, f.eks. gennem lovgivning der fastlægger, hvorvidt udbyttet er lovligt eller ej

- at forbedre retsforfølgningen af skatteunddragelse og korruption i den private sektor og tidlig afsløring af svigagtig markedsmissbrug (såsom insiderhandel og markedsmanipulation) samt underslæb
- at lette udvekslingen af bedste praksis inden for forebyggelse og retshåndhævelse, især inden for rammerne af nettet af kontorer for inddrivelse af aktiver og nettet for korruptionsbekæmpelse.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at udvikle indikatorer — på grundlag af de eksisterende systemer og fælles kriterier — med henblik på at måle af korruptionsbekæmpelsesindsatsen, navnlig på de områder, der henhører under gældende EU-ret (offentlige indkøb, finansiell kontrol osv.), og udvikle en samlet korruptionsbekæmpelsespolitik i tæt samarbejde med Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) under Europarådet. Kommissionen bør forelægge Rådet en rapport i 2010 om, hvordan Unionen kan tiltræde Greco
- med henblik på at forebygge økonomisk kriminalitet at overveje foranstaltninger, som kan gøre det lettere at finde frem til de retmæssige ejere af aktiver og øge juridiske personers og retlige ordningers gennemsigtighed
- at øge koordineringen mellem medlemsstaterne af det arbejde, der udføres inden for rammerne af De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC), Greco og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) vedrørende bekæmpelse af korruption
- at overveje, hvordan man kan forbedre forebyggelsen af økonomisk kriminalitet.

Efterligning udgør en alvorlig trussel mod forbrugerne og økonomierne. Unionen skal foretage yderligere undersøgelser af dette fænomen og sikre, at der tages større hensyn til retshåndhævelsesaspekterne i det arbejde, der udføres af Det Europæiske Observationscenter for Varemærkeforfalskning og Piratkopiering. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til snarest muligt at overveje lovgivning om strafretlige foranstaltninger til håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder.

4.4.6. Narkotika

Unionens narkotikastrategi (2005-2012) går ind for en global, afbalanceret tilgang, der bygger på en samtidig reduktion af udbud og efterspørgsel. Denne strategi udløber i løbet af Stockholmprogrammets gyldighedsperiode. Den skal fornys på grundlag af en detaljeret evaluering af EU-narkotikahandlingsplanen for 2009-2012, som skal foretages af Kommissionen med støtte fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug og Europol.

Denne fornyede strategi bør bygge på tre principper:

- forbedring af koordineringen og samarbejdet ved at benytte alle disponible midler under Lissabontraktaten, navnlig i det vestlige Balkan, Latinamerika, landene i det østlige partnerskab, Vestafrika, Rusland, Centralasien, herunder Afghanistan, og USA
- inddragelse af civilsamfundet, navnlig ved at styrke initiativer såsom EU's narkotikaaktion
- den skal bidrage til forskning og sammenlignelig information med henblik på at få adgang til pålidelige data.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at sikre, at den nye narkotikastrategi støtter Unionens strategi for den indre sikkerhed og harmonerer med andre hertil knyttede politiske redskaber såsom OCTA, den fremtidige strategi for organiseret kriminalitet og Rådets konklusioner om bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet.

4.5. Terrorisme

Det Europæiske Råd finder, at terrortruslen fortsat er betydelig og udvikler sig konstant som reaktion både på det internationale samfunds forsøg på at bekæmpe den og på de nye muligheder, der byder sig. Vi må ikke slække på vor agtpågivenhed over for disse afskyelige kriminelle.

Respekt for retsstaten samt de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder indgår i grundlaget for Unionens overordnede indsats for terrorbekæmpelse. Der skal træffes foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme med fuld respekt for de grundlæggende rettigheder og friheder, sådan at de ikke kan anfægtes. Endvidere bør alle involverede parter udgå at stigmatisere særlige grupper af mennesker og bør udvikle tværkulturel dialog for at fremme den gensidige bevidsthed og forståelse.

Unionen skal sikre, at alle redskaber tages i brug i bekæmpelsen af terrorisme, samtidig med at de grundlæggende rettigheder og friheder respekteres fuldt ud. Det Europæiske Råd bekræfter på

ny sin terrorbekæmpelsesstrategi, der består af fire elementer — forebyggelse, forfølgelse, beskyttelse og respons — og opfordrer til en styrkelse af forebyggelseselementet.

Det Europæiske Råd bekræfter betydningen af den rolle, som EU's antiterrorkoordinatør spiller i forbindelse med sikring af gennemførelsen og evalueringen af terrorbekæmpelsesstrategien, koordineringen af terrorbekæmpelsesindsatsen inden for Unionen og fremme af bedre kommunikation mellem Unionen og tredjelande.

Det Europæiske Råd opfordrer

- medlemsstaterne til at udvikle forebyggelsesmekanismer, især for at muliggøre tidlig afsløring af tegn på radikaliserende eller trusler, herunder trusler fra voldelig, militant ekstremisme
- Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne til at forbedre initiativer til bekæmpelse af radikaliserende i alle sårbare befolkningsgrupper på grundlag af en evaluering af de nationale politikkers effektivitet. Medlemsstaterne bør indkredse bedste praksis og specifikke operationelle redskaber, som skal deles med andre medlemsstater. Nye arbejdsområder kunne omfatte integration og bekæmpelse af forskelsbehandling
- medlemsstaterne, statslige institutioner og Kommissionen til sammen med civilsamfundet at øge deres bestræbelser og samarbejde endnu tættere, navnlig på lokalt plan, for at forstå alle de faktorer, der ligger til grund for fænomenet, og fremme strategier, der tilskynder folk til at opgive terrorisme. Der bør med dette for øje oprettes et netværk af lokale fagfolk og der bør udvikles netværk til udveksling af praksis med hensyn til forebyggelse.

Det Europæiske Råd understreger betydningen af en bedre forståelse af de metoder, der anvendes til udbredelse af terrorpropaganda, bl.a. på internettet. Dette kræver bedre tekniske ressourcer og knowhow. Arbejdet med luftfarts- og søfartssikkerhed skal udbygges sammen med trusselsanalysen og i nært samarbejde med transportvirksomhederne for at afbøde følgerne for det rejsende publikum. Opmærksomheden bør i højere grad rettes mod mål som massetransit ognet i byområder og højhastighedstognet samt energi- og vandinfrastrukturer.

Det Europæiske Råd finder, at instrumenterne til bekæmpelse af finansiering af terrorisme skal tilpasses til det finansielle systems nye sårbarhed samt smugling af kontakter og misbrug af pengeoverførselstjenester og til de nye betalingssystemer, der benyttes af terrorister.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til:

- at fremme øget gennemsigtighed og ansvar for velgørende organisationer med henblik på at sikre overensstemmelse med Den Finansielle Aktionsgruppes (FATF's) særlige anbefaling VIII
- at tage hensyn til nye betalingsmetoder ved udarbejdelsen/ajourføringen af foranstaltninger til bekæmpelse af finansiering af terrorisme
- at undersøge mulighederne for at spore finansieringen af terrorisme inden for Unionen
- at forelægge foranstaltninger til forbedring af feedback til de finansielle institutioner om resultatet af deres samarbejde om bekæmpelse af finansieringen af terrorisme.

Unionen skal sikre, at dets politikker er i fuld overensstemmelse med international ret, navnlig på menneskerettighedsområdet. Det kommer til at spille en aktiv rolle i bekæmpelsen af terrorisme i forskellige multilaterale fora, navnlig i De Forenede Nationer (FN), hvor det vil fortsætte arbejdet med partnerne hen imod en samlet konvention om international terrorisme og hen imod en forbedring af udformningen, gennemførelsen og effektiviteten af FN's Sikkerhedsråds sanktioner med henblik på at beskytte de grundlæggende rettigheder og friheder og sikre retfærdige og klare procedurer. Samarbejdet med tredjelande generelt og i internationale organisationer skal styrkes.

For at man kan analysere truslerne på europæisk plan, bør der sammen udarbejdes en metode baseret på fælles parametre. Der bør gøres fuld brug af Europol, SITCEN og Eurojust i kampen mod terrorisme.

EU-handlingsplanen om øget sprængstofsikkerhed bør gennemføres, og der skal informeres bedre om sprængstofsikkerhed. Der bør udvikles en lovgivningsramme til tackling af de farer, der er forbundet med prækursorer.

4.6. **Omfattende og effektiv EU-katastrofehandling: styrkelse af Unionens kapacitet til at forebygge, forberede sig på og reagere på alle former for katastrofer**

Naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer såsom skovbrænde, jordskælv, oversvømmelser og storme samt terrorangreb påvirker i stigende grad borgernes sikkerhed og tryghed og kræver yderligere udvikling af Unionens indsats inden for katastrofehandling.

Unionens katastrofehandling bør baseres på en integreret strategi, der omfatter hele katastrofeforløbet, herunder forebyggelse,

beredskab, respons og genoprettelse, for aktioner såvel inden for som uden for Unionen.

Unionens katastrofehandling bygger på to hovedprincipper: medlemsstaternes ansvar for at yde deres borgere den nødvendige beskyttelse mod de eksisterende risici og trusler og solidaritet mellem medlemsstaterne med hensyn til at bistå hinanden, både før, under og efter katastrofer, hvis de overstiger den nationale kapacitet. Det Europæiske Råd finder, at grundlaget for Unionens fremtidige indsats bør være målene om at reducere sårbarheden over for katastrofer ved at udvikle en strategisk tilgang til katastroforebyggelse og ved yderligere at forbedre beredskab og respons, samtidig med at det nationale ansvar anerkendes. Der bør udvikles retningslinjer for metoder til kortlægning, vurdering og analyse af farer og risici samt en oversigt over de naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, som Unionen kan blive stillet over for i fremtiden. Der er behov for fortsatte bestræbelser for at styrke Unionens civilbeskyttelsesordning og forbedre civilbeskyttelsesinstrumenterne, herunder tilgængeligheden, interoperabiliteten og brugen af samt støtten til koordineringen af bistanden, også uden for Unionens territorium i tilfælde af alvorlige nødsituationer, der involverer Unionsborgere i udlandet. Monitorerings- og informationscentret (MIC) bør styrkes for at forbedre koordineringen af medlemsstaternes bistand, yde kortlægningsbistand og analytisk bistand til medlemsstaterne med henblik på yderligere indkredsning og registrering af nationale og multinationale civilbeskyttelsesmoduler og udvikle uddannelse og øvelser for at bidrage til en effektiv EU-katastroferespons.

Mindskelse af sårbarheden over for angreb er et af hovedmålene med Unionens indsats inden for beskyttelse af kritisk EU-infrastruktur. Når Rådets direktiv 2008/114/EF af 8. december 2008 om indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den bedre er blevet gennemført, bør det analyseres og, når tiden er inde, tages op til fornyet vurdering for at overveje, om der skal medtages supplerende politikområder.

Kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare (CBRN) risici og navnlig truslen fra terrorgrupper, der anvender CBRN-materialer, har ført til handling på nationalt plan og EU-plan. Det overordnede mål med politikken vedrørende CBRN-sikkerhed er at fremlægge en prioriteret, relevant og effektiv europæisk strategi til forbedring af beskyttelsen af Unionsborgerne mod hændelser, der involverer CBRN-materialer. For at nå dette mål er det af afgørende betydning at gennemføre EU's CBRN-handlingsplan på grundlag af en samlet risikotilgang, herunder tiltag til forebyggelse, afsløring, beredskab og respons på større hændelser med CBRN-materialer i højrisikogrupper.

Forskning vil få større og større betydning som støtte for alle områder af katastrofehandling. Mulighederne for forskning under det syvende rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (2007-2013) og følgende rammeprogrammer bør analyseres, og der bør fremsættes relevante forslag til støtte for dette mål.

Tæt samarbejde med internationale organisationer, navnlig FN, der har en overordnet koordinerende rolle inden for international humanitær respons, bør fortsat være en prioritet for interventioner i tredjelande, både på stedet og med hensyn til beredskab (uddannelse, fælles øvelser). I overensstemmelse med den europæiske konsensus om humanitær bistand fra 2007 vil en stærk EU-koordination og -rolle styrke både den samlede internationale humanitære reaktion, herunder den i fællesskab aftalte indsats for at reformere det humanitære system, og Unionens ambition om at arbejde tæt sammen med andre humanitære aktører. Unionens sikkerhed og tryk kræver en fortsat dialog og et fortsat samarbejde med tredjelande, navnlig nabolandene og lande, som har udsigt til at blive medlemmer. Unionens voksende initiativer til styrkelse af det regionale samarbejde, f.eks. vedrørende Middelhavsområdet, Østersøområdet og Sortehavsområdet, samt det østlige partnerskab, skal bidrage hertil.

5. ADGANG TIL EUROPA I EN GLOBALISERET VERDEN

5.1. Integreret forvaltning af de ydre grænser

Unionen skal fortsat lette lovlig adgang til sine medlemsstaters område, samtidig med at der træffes foranstaltninger til at modvirke ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet og opretholdes en høj grad af sikkerhed. Skærpelsen af grænsekontrollen bør ikke forhindre adgang til beskyttelsessystemer for de personer, der er berettiget til at nyde godt af dem, navnlig personer og grupper, der befinder sig i en sårbar situation. I den forbindelse vil de, der har behov for international beskyttelse, og modtagelse af uledsagede mindreårige blive prioriteret. Det er vigtigt, at de aktiviteter, der udføres af Frontex og EASO, koordineres, når det drejer sig om modtagelse af migranter ved Unionens ydre grænser. Det Europæiske Råd opfordrer til videreudvikling af den integrerede grænseforvaltning, herunder styrkelse af Frontex' rolle med henblik på at øge kapaciteten til at reagere mere effektivt på de ændrede migrationsstrømme.

Det Europæiske Råd

— anmoder derfor Kommissionen om senest i begyndelsen af 2010 at forelægge forslag til præcisering af Frontex' mandat og styrkelse af dets rolle under hensyn til resultaterne af evalueringen af agenturet og medlemsstaternes rolle og ansvar inden for grænsekontrol. Elementer i disse forslag kunne være udarbejdelse af klare fælles operative procedurer, der indeholder klare regler for deltagelse i fælles operationer til søs, idet der i overensstemmelse med folkeretten tages behørigt hensyn til at beskytte dem, der har behov for det, og som rejser i blandede strømme, samt øget operativt samarbejde mellem Frontex og oprindelses- og transitlandene og undersøgelse af muligheden for regelmæssig Frontexfinansieret chartring. For at fremme korrekt håndhævelse af den gældende lovmæssige ramme for Frontex' operationer bør Kommissionen overveje at medtage en mekanisme for indberetning og registrering af hændelser, som på tilfredsstillende vis kan følges op af de relevante myndigheder

— opfordrer derfor selve Frontex til inden for sit mandat at oprette regionale og/eller specialiserede kontorer for at tage hensyn til de forskelligartede situationer, navnlig landgrænsen mod øst og søgrænsen mod syd. Oprettelsen heraf må under ingen omstændigheder skade Frontex' enhed. Inden der oprettes sådanne kontorer, bør Frontex aflægge rapport til Rådet om sine intentioner

— opfordrer Kommissionen til at indlede en debat om Frontex' langsigtede udvikling. Denne debat bør, som det fremgår af Haagprogrammet, omfatte muligheden for at oprette europæiske system af grænsevagter

— opfordrer EASO til at udvikle metoder til bedre at indkredse dem, der har behov for international beskyttelse i blandede strømme, og til at samarbejde med Frontex, når det er muligt

— er af den opfattelse, at evalueringen af Schengenområdet fortsat vil være af stor betydning, og at den derfor bør forbedres ved at styrke Frontex' rolle på dette område

— opfordrer Rådet og Kommissionen til at støtte en forbedret kapacitetsopbygning i tredjelande, så de effektivt kan kontrollere deres ydre grænser.

Det Europæiske Råd ser frem til den fortsatte faseopdelte udvikling af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur) ved syd- og østgrænserne med henblik på at indføre en ordning, der anvender moderne teknologi, og som støtter medlemsstaternes og fremmer interoperabilitet og ensartede standarder for grænseovervågning, og at sikre, at der omgående etableres det nødvendige samarbejde mellem medlemsstaterne indbyrdes og med Frontex om udveksling af overvågningsdata. Denne udvikling bør tage hensyn til arbejdet på andre relevante områder af Den Europæiske Unions integrerede havpolitik og på mellem-lang sigt kunne skabe mulighed for samarbejde med tredjelande. Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at forelægge de nødvendige forslag for at nå disse mål.

Det Europæiske Råd noterer sig medlemsstaternes og Frontex' igangværende undersøgelser inden for elektronisk grænsekontrol og opfordrer dem til at fortsætte deres arbejde med at fastlægge bedste praksis for at forbedre grænsekontrollen ved de ydre grænser.

Det Europæiske Råd opfordrer også medlemsstaterne og Kommissionen til at undersøge, hvordan de forskellige former for kontrol, der foretages ved de ydre grænser, kan koordineres, integreres og rationaliseres yderligere med henblik på det dobbelte mål om at lette adgangen og forbedre sikkerheden. Endvidere bør det undersøges, om der er mulighed for øget informationsudveksling og tættere samarbejde mellem grænsekontrolmyndighederne og andre retshåndhævende myndigheder, der arbejder inden for området, for at forbedre effektiviteten for alle involverede parter og bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet mere effektivt.

Det Europæiske Råd finder, at teknologi kan spille en afgørende rolle for forbedringen og styrkelsen af kontrolsystemet ved de ydre grænser. Idriftsættelsen af den anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) og udbygningen af visuminformationssystemet (VIS) er derfor fortsat et vigtigt mål, og Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at sikre, at de nu bliver fuldt operationelle under overholdelse af de tidsplaner, der er fastsat herfor. Inden der oprettes nye systemer, bør der foretages en evaluering af disse og andre eksisterende systemer, og der bør tages hensyn til de vanskeligheder, man stødte på, da de blev oprettet. Oprettelsen af en forvaltning for store it-systemer kan spille en central rolle i forbindelse med den mulige udvikling af it-systemer i fremtiden.

Det Europæiske Råd finder, at et elektronisk system til registrering af indrejse i og udrejse fra medlemsstaterne kan supplere de eksisterende systemer med det formål, at medlemsstaterne får mulighed for at udveksle data effektivt, samtidig med at databeskyttelsesreglerne sikres. Indførelsen af systemet ved landgrænserne fortjener særlig opmærksomhed, og følgerne for infrastruktur og køer ved grænserne bør analyseres inden gennemførelsen.

Mulighederne for nye og interoperable teknologier rummer et stort potentiale for at gøre grænseforvaltningen mere effektiv og sikker, men bør ikke føre til diskrimination eller ulige behandling af passagerer. Dette indebærer bl.a. anvendelse af gates til elektronisk grænsekontrol.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til

- at forelægge forslag til et sådant ind- og udrejsesystem sammen med et hurtigt program til registrering af rejsende, idet det er målet, at et sådant system skal blive operationelt snarest muligt
- at forberede en undersøgelse af muligheden og hensigtsmæssigheden af at udvikle et europæisk system for rejsetilladelser og eventuelt forelægge de nødvendige forslag
- fortsat at undersøge spørgsmålet om elektronisk grænsekontrol og andre spørgsmål i relation til effektivisering af grænseforvaltningen.

5.2. Visumpolitik

Det Europæiske Råd finder, at visumkodeksens ikrafttræden og den gradvis udbygning af VIS II vil skabe vigtige nye muligheder for videreudvikling af den fælles visum politik. Denne politik skal også indgå i en bredere vision, der tager hensyn til de relevante interne og eksterne politiske betæneligheder. Det Europæiske Råd opfordrer derfor Kommissionen og medlemsstaterne til at udnytte denne udvikling til at intensivere det regionale konsuleres samarbejde ved hjælp af regionale konsu-

lære samarbejdsprogrammer, der bl.a. kan indebære oprettelse af fælles visumansøgningscentre, om nødvendigt, på et frivilligt grundlag.

Det Europæiske Råd opfordrer også

- Kommissionen og Rådet til at fortsætte med at undersøge de muligheder, der er skabt med indgåelsen af aftaler om forenkledede visumprocedurer med tredjelande i relevante tilfælde
- Kommissionen til regelmæssigt at gennemgå listen over tredjelande, hvis statsborgere ikke er underlagt et visumkrav, i overensstemmelse med relevante kriterier vedrørende f.eks. ulovlig indvandring, offentlig orden og sikkerhed, som tager hensyn til Unionens interne og udenrigspolitiske mål
- Kommissionen til at styrke sin indsats for at sikre princippet om gensidighed på visumområdet og forhindre, at tredjelande (gen)indfører visumkrav over for en medlemsstat, og finde frem til foranstaltninger, der kan anvendes inden indførelsen af mekanismen for gensidighed på visumområdet over for disse tredjelande.

Med henblik på at skabe mulighed for at gå videre til et nyt stadium i udviklingen af den fælles visumpolitik opfordrer Det Europæiske Råd under hensyn til medlemsstaternes beføjelser på dette område Kommissionen til at fremlægge en undersøgelse af muligheden for at indføre en fælles europæisk udstedelsesmekanisme for visa til kortvarige ophold. Undersøgelsen kan også se på, om en vurdering af den individuelle risiko kan supplere den risikoformodning, der er knyttet til ansøgerens nationalitet.

6. ET EUROPA FOR ANSVAR, SOLIDARITET OG PARTNERSKAB I MIGRATIONS- OG ASYLANLIGGENDER

Det Europæiske Råd anerkender både de muligheder og de udfordringer, som den stigende mobilitet for personer skaber, og understreger, at en godt forvaltet migration kan være til gavn for alle interessenter. Det Europæiske Råd anerkender på tilsvarende vis, at fleksible migrationspolitikker i en situation med store demografiske forandringer, der i fremtiden vil stille Unionen over for en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft, vil yde et vigtigt bidrag til Unionens økonomiske udvikling og resultater på længere sigt. Det Europæiske Råd finder derfor, at der skal tages hensyn til migrationens langsigtede konsekvenser, f.eks. for arbejdsmarkedet og migranternes sociale situation, og at den indbyrdes forbindelse mellem migration og integration fortsat er altafgørende, bl.a. med hensyn til Unionens grundlæggende værdier. Det Europæiske Råd anerkender endvidere, at indførelsen af et fælles europæisk asylsystem (CEAS) senest i 2012 fortsat er et vigtigt politisk mål for Unionen.

Det Europæiske Råd opfordrer til udvikling af en omfattende og holdbar EU-migrations- og -asylpolitikramme, der i en ånd af solidaritet på relevant og proaktiv vis kan styre udsvingene i migrationsstrømmene og tackle situationer som den aktuelle situation ved de ydre grænser mod syd. Der er behov for en seriøs indsats for at opbygge og styrke dialogen og partnerskabet mellem Unionen og tredjelande, regioner og organisationer for at opnå en bedre og evidensbaseret reaktion på disse situationer, idet der tages hensyn til, at ulovlig indvandring også når Unionen via andre grænser eller ved misbrug af visa. Et vigtigt mål er at undgå gentagelser af tragedierne til søs. Når tragiske situationer ulykkeligvis opstår, bør det undersøges, hvordan migranter, der prøver at nå Unionen, bedre kan registreres og om muligt identificeres.

Det Europæiske Råd erkender nødvendigheden af at finde praktiske løsninger, der øger sammenhængen mellem migrationspolitikker og andre politikområder såsom udenrigs- og udviklingspolitik og handels-, beskæftigelses-, sundheds- og uddannelsespolitik på europæisk plan. Det Europæiske Råd opfordrer navnlig Kommissionen til at undersøge procedurer, der i højere grad knytter udviklingen af migrationspolitikken sammen med udviklingen af post-Lissabonstrategien. Det Europæiske Råd anerkender behovet for at gøre de finansielle midler inden for Unionen mere fleksible og sammenhængende, både i henseende til omfang og anvendelsesområde, for at støtte politikudviklingen inden for asyl og migration.

Det Europæiske Råd bekræfter principperne i den samlede migrationsstrategi samt den europæiske pagt om indvandring og asyl. Det Europæiske Råd minder også om sine konklusioner fra juni og oktober 2009 om dette emne. Det understreger, at det er nødvendigt at gennemføre alle foranstaltninger samlet og at evaluere dem sådan som fastlagt. Det minder om de fem grundlæggende forpligtelser i pagten:

- at tilrettelægge lovlig migration under hensyn til prioriteter, behov og modtagekapaciteter, der fastlægges af hver enkelt medlemsstat, og at fremme integrationen
- at kontrollere ulovlig indvandring, bl.a. ved at sørge for, at ulovlige indvandrere sendes tilbage til oprindelseslandet eller til et transitland
- at effektivisere grænsekontrollen
- at opbygge et Europa for asyl
- at skabe et globalt partnerskab med oprindelses- og transitlandene til gavn for synergiene mellem migration og udvikling.

6.1. En dynamisk og omfattende migrationspolitik

6.1.1. Konsolidering, udvikling og gennemførelse af den samlede migrationsstrategi

Det Europæiske Råd har konsekvent understreget, at Unionens migrationspolitik skal være en integrerende del af Unionens udenrigspolitik, og anerkender, at den samlede migrationsstrategi har vist sin relevans som den strategiske ramme i dette øjemed. På grundlag af de oprindelige principper om solidaritet, ligevægt og reelt partnerskab med oprindelses- og transitlande uden for Unionen og i overensstemmelse med de resultater, der allerede er opnået, opfordrer Det Europæiske Råd til yderligere udvikling og konsolidering af denne integrerede strategi. Gennemførelsen af den samlede migrationsstrategi skal fremskyndes ved hjælp af strategisk anvendelse af alle dens eksisterende instrumenter og forbedres ved øget koordinering. Der bør opretholdes en balance mellem de tre områder (fremme af mobilitet og lovlig migration, optimering af forbindelsen mellem migration og udvikling og forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring). Hovedfokus bør fortsat ligge på samarbejdet med de mest relevante lande i Afrika og Øst- og Sydøsteuropa. Dialogen og samarbejdet bør udvikles yderligere med andre lande og regioner f.eks. i Asien og Latinamerika på grundlag af indkredsningen af fælles interesser og udfordringer.

Med henblik herpå fremhæver Det Europæiske Råd følgende prioriteter:

- strategisk, evidensbaseret og systematisk anvendelse af alle disponible instrumenter i den samlede migrationsstrategi - migrationsprofiler, migrationsmissioner, samarbejdsplatforme vedrørende migration og udvikling af mobilitetspartnerskaber - for langsigtet samarbejde om alle dimensioner af denne politik i nært samarbejde med udvalgte tredjelande langs prioriterede migrationsruter
- fortsat og udvidet anvendelse af mobilitetspartnerskabsinstrumentet som vigtigste strategi, samlet og langsigtet samarbejdsramme for migrationsstyring med tredjelande, der tilfører de eksisterende bilaterale rammer merværdi. En vellykket gennemførelse af disse partnerskaber kræver en forbedret koordinering og en substantiel kapacitetsopbygningsindsats i oprindelses-, transit- og bestemmelseslande. Det Europæiske Råd opfordrer til yderligere udbygning af mobilitetspartnerskabsinstrumentet med respekt for deres frivillige karakter. Partnerskaber bør være fleksible og afpasset efter såvel Unionens som partnerlandenes behov og omfatte samarbejde om alle områder af den samlede migrationsstrategi
- mere effektiv anvendelse af Unionens eksisterende samarbejdsinstrumenter for at øge kapaciteten i partnerlandene med henblik på at sikre velfungerende infrastrukturer og tilstrækkelig administrativ kapacitet til at håndtere alle aspekter af migration, herunder forbedring af deres kapacitet til at yde beskyttelse og forøgelse af de fordele og muligheder, der følger af øget mobilitet.

Den vellykkede gennemførelse af den samlede migrationsstrategi bør understøttes af regelmæssige evalueringer, øget engagement og kapacitet samt forbedret fleksibilitet i såvel Unionens som medlemsstaternes finansielle instrumenter, der er til rådighed på dette område.

6.1.2. Migration og udvikling

Det Europæiske Råd understreger nødvendigheden af at tage yderligere skridt til at maksimere migrationens positive indvirkning og minimere dens negative virkninger på udviklingen i overensstemmelse med den samlede migrationsstrategi. Effektive politikker kan udgøre den ramme, der er nødvendig for, at bestemmelses- og oprindelseslandene og migranterne selv kan arbejde i partnerskab for at forbedre den internationale migrations indvirkning på udviklingen.

Bestræbelserne på at fremme samordnet mobilitet og migration med oprindelseslandene bør være nært knyttet til bestræbelserne på at fremme udviklingen af mulighederne for ordentligt og produktivt arbejde og forbedrede indtjeningsmuligheder i tredjelande for at mindske hjerneflugten.

Med henblik herpå opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til senest i 2012 at forelægge forslag til:

- hvordan man yderligere kan sikre effektive og sikre pengeoverførsler med lave omkostninger og styrke pengeoverførsels indvirkning på udviklingen samt vurdere muligheden for at oprette en fælles EU-portal vedrørende overførsler for at informere migranter om overførselsomkostninger og tilskynde til konkurrence mellem udbydere af overførselstjenester
- hvordan diasporasamfund yderligere kan inddrages i Unionens udviklingsinitiativer, og hvordan medlemsstaterne kan støtte diasporasamfundene i deres bestræbelser for at forbedre udviklingen i deres oprindelseslande
- hvordan man yderligere kan udforske begrebet cirkulær migration og undersøge, hvordan man kan lette velordnet migrantvandring, der enten finder sted i eller uden for specifikke projekter eller programmer, herunder omfattende undersøgelser af, hvordan de relevante politikområder kan bidrage til og påvirke forudsætningerne for øget midlertidig og cirkulær mobilitet.

Det Europæiske Råd erkender behovet for øget sammenhæng mellem politikkerne på europæisk plan med henblik på at fremme migrationens positive udviklingseffekter inden for Unionens aktiviteter under den eksterne dimension og knytte den internationale migration tættere til opfyldelsen af årtusindudviklingsmålene. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet til at sikre, at

det handler på en koordineret og sammenhængende måde på dette område.

Forbindelsen mellem klimaændringer, migration og udvikling skal undersøges nærmere, og Det Europæiske Råd opfordrer derfor Kommissionen til at forelægge en analyse af klimaændringernes følger for den internationale migration, herunder dens potentielle indvirkning på indvandringen til Unionen.

6.1.3. En samordnet politik i overensstemmelse med de nationale arbejdsmarkeders krav

Det Europæiske Råd erkender, at indvandring af arbejdskraft kan bidrage til øget konkurrenceevne og økonomisk dynamik. I den henseende finder Det Europæiske Råd, at Unionen bør tilskynde til skabelse af fleksible indrejseordninger, der tager hensyn til de prioriteter, behov, antal og mængder, som hver medlemsstat har fastsat, og som giver migranterne mulighed for at udnytte deres kvalifikationer og kompetencer fuldt ud. For at fremme bedre matchning af arbejdsmarkedsbehovene gennemføres der sammenhængende indvandringspolitikker samt bedre integrationsmæssige vurderinger af de kvalifikationer, der efterspørges på de europæiske arbejdsmarkeder. Disse ordninger skal tage behørigt hensyn til medlemsstaternes kompetencer, navnlig med hensyn til at styre deres arbejdsmarkeder, og princippet om EU-præference.

Det Europæiske Råd opfordrer

- Kommissionen og Rådet til at fortsætte gennemførelsen af politikplanen for lovlig migration
- Kommissionen til at overveje, hvordan de eksisterende informationskilder og netværk kan anvendes mere effektivt til at sikre, at der er sammenlignelige data til rådighed om migrationsspørgsmål med henblik på at træffe politiske valg på et bedre informationsgrundlag, der også tager hensyn til den seneste udvikling
- Kommissionen og Rådet til at evaluere de eksisterende politikker, der bl.a. skulle forbedre anerkendelsen af kvalifikationer og matchning af arbejdsmarkedsbehovene mellem Unionen og tredjelande og kapaciteten til at analysere arbejdsmarkedets behov, gennemsigtigheden af europæisk online-information om beskæftigelses- og ansættelsesmuligheder og matchning af kvalifikationer i oprindelseslandet
- Kommissionen til at vurdere følgerne og effektiviteten af de foranstaltninger, der er vedtaget på dette område, med henblik på at fastslå, om der er behov for at udbygge den eksisterende lovgivning, bl.a. vedrørende de kategorier af arbejdstagere, som på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af EU-lovgivning.

6.1.4. Proaktive politikker for migranter og deres rettigheder

Unionen skal sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område. En mere effektiv integrationspolitik bør sigte mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere. Dette bør fortsat være et mål for en fælles indvandringspolitik og gennemføres snarest muligt og senest i 2014.

Det Europæiske Råd opfordrer derfor Kommissionen til at fremsætte forslag til

- konsolidering af lovgivning på immigrationsområdet, i første omfang lovlig migration, som vil blive baseret på en evaluering af gældende EU-ret, og som, hvor det er nødvendigt, vil omfatte de ændringer, der skal til for at forenkle og/eller udvide de eksisterende bestemmelser og forbedre deres gennemførelse og sammenhæng
- evaluering og om nødvendigt fornyet gennemgang af Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring under hensyn til integrationsforanstaltningernes betydning.

6.1.5. Integration

En vellykket integrering af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold er nøglen til at få størst muligt udbytte af indvandringen. Det europæiske samarbejde kan bidrage til mere effektive integrationspolitikker i medlemsstaterne ved at skabe incitamenter til og støtte tiltag i medlemsstaterne. Målet om at indrømme sammenlignelige rettigheder, ansvar og muligheder for alle er kernen i det europæiske samarbejde om integration under hensyn til nødvendigheden af skabe ligevægt mellem migranternes rettigheder og pligter.

Integration er en dynamisk tovejsproces med gensidig interaktion, der ikke kun kræver en indsats fra de nationale, regionale og lokale myndigheders side, men også et større engagement fra værtssamfundets og migranternes side.

Medlemsstaternes integrationspolitikker bør støttes gennem videreudvikling af strukturer og redskaber for udveksling af viden og koordinering med andre relevante politikområder såsom beskæftigelse, uddannelse og social inddragelse. Adgang til beskæftigelse er afgørende for en vellykket integration.

Det Europæiske Råd opfordrer også Kommissionen til at støtte medlemsstaternes bestræbelser

- gennem udvikling af en koordineringsmekanisme, der involverer Kommissionen og medlemsstaterne, og som anvender

en fælles referenceramme, som skulle forbedre strukturerne og redskaberne for europæisk videnuudveksling

- på samlet at integrere integrationssspørgsmål i alle relevante politikområder
- i retning af at indkredse fælles praksis og europæiske moduler til støtte for integrationsprocessen, herunder væsentlige elementer såsom introduktionskurser og sprogundervisning, et stærkt engagement fra værtssamfundets side og indvandrernes aktive deltagelse i alle aspekter af samfundslivet
- i retning af udvikling af kerneindikatorer inden for et begrænset antal relevante politikområder (f.eks. beskæftigelse, uddannelse og social inddragelse) til overvågning af resultaterne af integrationspolitikker med henblik på at gøre de nationale erfaringer mere sammenlignelige og styrke den europæiske læringsproces
- på forbedret konsultation med og inddragelse af civilsamfundet under hensyn til integrationsbehovene på forskellige politikområder og under anvendelse af det europæiske integrationsforum og det europæiske websted om integration
- på at styrke de demokratiske værdier og den sociale sammenhængskraft i relation til indvandring og integration af indvandrere og at fremme tværkulturel dialog og kontakter på alle niveauer.

6.1.6. Effektive politikker til bekæmpelse af ulovlig indvandring

Det Europæiske Råd er overbevist om, at en effektiv indsats mod ulovlig indvandring fortsat er væsentlig i forbindelse med udvikling af en fælles indvandringspolitik. Navnlig bekæmpelse af menneskehandel og -smugling, integreret grænseforvaltning og samarbejde med oprindelses- og transitlandene, støttet af politisamarbejdet og det retlige samarbejde, skal fortsat være en vigtig prioritet i dette øjemed. Vores mål må være at forebygge de menneskelige tragedier, som er et resultat af menneskesmugleres aktiviteter.

En effektiv og bæredygtig tilbagesendelsespolitik er et væsentligt element i et velforvaltet migrationssystem i Unionen. Unionen og medlemsstaterne bør intensivere bestræbelserne på at sende tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold tilbage. De nødvendige finansielle midler bør afsættes til dette formål. En sådan politik skal gennemføres med fuld respekt for non-refoulement-princippet og de enkelte repatrieredes grundlæggende rettigheder og friheder og værdighed. Frivillig tilbagevenden bør foretrækkes, men det må erkendes, at der er et uundgåeligt behov for effektive midler til at gennemtvinge tilbagesendelser, når det er nødvendigt.

For at skabe en samlet tilgang til tilbagesendelse og tilbage-tagelse er det nødvendigt at fremskynde samarbejdet med oprindelses- og transitlandene inden for rammerne af den samlede migrationsstrategi og i overensstemmelse med den europæiske pagt om indvandring og asyl, idet det anerkendes, at alle stater skal tage deres egne statsborgere, som opholder sig ulovligt på en anden stats område, tilbage.

Det er vigtigt at sikre, at gennemførelsen af de nyligt vedtagne instrumenter vedrørende tilbagesendelse og sanktioner mod arbejdsgivere samt de gældende tilbagetagelsesaftaler overvåges nøje for at sikre deres effektive anvendelse.

Det Europæiske Råd mener, at fokus bør lægges på

- tilskyndelse til frivillig tilbagevenden, herunder ved udvikling af incitamenter, uddannelse, reintegration og tilskud, og ved anvendelse af mulighederne i de eksisterende finansielle instrumenter

- at tilskynde medlemsstaterne

- til fuldt ud at gennemføre EU-bestemmelserne om, at en beslutning om tilbagesendelse, der er truffet af én medlemsstat, gælder i hele Unionen, og effektivt at anvende princippet om gensidig anerkendelse af beslutninger om tilbagesendelse ved at registrere indrejseforbud i SIS og lette udvekslingen af oplysninger

- til at forbedre udvekslingen af oplysninger om udviklingen på nationalt plan på regulariseringsområdet med henblik på at sikre overensstemmelse med principperne i den europæiske pagt om indvandring og asyl

- frivillig bistand fra Kommissionen, Frontex og medlemsstaterne til medlemsstater, på hvilke der er et specifikt og uforholdsmæssigt stort pres, for at sikre effektiviteten af deres tilbagesendelsespolitik over for visse tredjelande

- en mere effektiv indsats mod ulovlig indvandring og menneskehandel og -smugling ved at udvikle information om migrationsruter og samlede og omfattende oplysninger, der forbedrer vores forståelse af og reaktion på migrationsstrømme, fremme samarbejdet om overvågning og grænsekontrol, lette tilbagesendelse ved at fremme støtteforanstaltninger med sigte på tilbagesendelse og reintegration og kapacitetsopbygning i tredjelande

- indgåelse af effektive og operationelle tilbagetagelsesaftaler på et individuelt grundlag på EU-plan eller bilateralt plan

- at sikre, at målet med Unionens tilbagetagelsesbestrebelse tilfører merværdi og øger effektiviteten af tilbagesendelsespolitikkerne, herunder eksisterende aftaler og praksis

- at Kommissionen i løbet af 2010 forelægger en evaluering af EF/EU-tilbagetagelsesaftalerne og af de igangværende forhandlinger og foreslår en mekanisme til overvågning af deres gennemførelse. Rådet bør fastlægge en ny sammenhængende tilbagetagelsesstrategi på dette grundlag under hensyn til de overordnede forbindelser med det pågældende land, herunder en fælles strategi over for tredjelande, der ikke samarbejder om at tage deres egne statsborgere tilbage

- øget praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne, f.eks. ved regelmæssig Frontexfinansieret chartring af fælles tilbagesendelsesflyvninger og efterprøvelse af nationaliteten på tredjelandstatsborgere, der kan sendes tilbage, og fremskaffelse af rejsedokumenter fra tredjelande

- øget målrettet uddannelse og støtte til udstyr

- en koordineret tilgang fra medlemsstaternes side i form af udbygning af netværket af forbindelsesofficerer i oprindelses- og transitlande.

6.1.7. Uledsagede mindreårige

Uledsagede mindreårige, der ankommer til medlemsstaterne fra tredjelande, udgør en særlig sårbar gruppe, som kræver særlig opmærksomhed og en målrettet indsats, navnlig når det drejer sig om udsatte børn. Dette er en udfordring for medlemsstaterne og rejser spørgsmål af fælles interesse. De områder, hvor man har konstateret, at der er behov særlig opmærksomhed, er udveksling af information og bedste praksis, smugling af mindreårige, samarbejde med oprindelseslande, spørgsmålet om aldersvurdering, identifikation og sporing af familie og nødvendigheden af at vise uledsagede mindreårige særlig opmærksomhed i forbindelse med bekæmpelsen af menneskehandel. En samlet reaktion på EU-plan bør kombinere foranstaltninger vedrørende forebyggelse, beskyttelse og støttet tilbagesendelse, samtidig med at der tages bedst muligt hensyn til barnets tarv.

Det Europæiske Råd ser derfor med tilfredshed på Kommissionens initiativ til:

- at udvikle en handlingsplan, der skal vedtages af Rådet, om uledsagede mindreårige, der understøtter og supplerer de relevante lovgivningsinstrumenter og finansielle instrumenter og kombinerer foranstaltninger, som fokuserer på forebyggelse, beskyttelse og støttet tilbagesendelse. Handlingsplanen bør understrege behovet for samarbejde med oprindelseslandene, herunder samarbejde om at lette tilbagesendelse af mindreårige og forebygge yderligere afrejser. Handlingsplanen bør også undersøge praktiske foranstaltninger, der kan lette tilbagesendelsen af et stort antal uledsagede mindreårige, som ikke kræver international beskyttelse, idet det anerkendes, at det, der tjener manges tarv

bedst, kan være at blive forenet med deres familier og udvikle sig i deres eget sociale og kulturelle miljø.

6.2. Asyl: et fælles område for beskyttelse og solidaritet

Det Europæiske Råd er fortsat forpligtet på målet om at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse. Selv om CEAS skal baseres på høje beskyttelsesstandarder, bør der også tages behørigt hensyn til effektive procedurer, som kan forhindre misbrug. Det er altafgørende, at enkeltpersoner, uanset i hvilken medlemsstat deres asylansøgning er indgivet, tilbydes behandling på et tilsvarende niveau med hensyn til modtagelsesforhold og det samme niveau med hensyn til proceduremæssige ordninger og fastlæggelse af status. Målet bør være, at sager, der svarer til hinanden, behandles ens og fører til samme resultat.

6.2.1. Et fælles område for beskyttelse

Der er stadig betydelige forskelle mellem de nationale bestemmelser og deres anvendelse. For at opnå en højere grad af harmonisering bør indførelsen af CEAS fortsat være et centralt politisk mål for Unionen. Fælles regler samt en bedre og mere sammenhængende anvendelse af dem bør forhindre eller mindske sekundære bevægelser inden for Unionen og øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne.

Udviklingen af en fælles asylpolitik bør bygge på fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling og andre relevante internationale traktater. En sådan politik er nødvendig for at fastholde asylsystemernes holdbarhed på lang sigt og fremme solidariteten inden for Unionen. Med forbehold af en rapport fra Kommissionen om de retlige og praktiske konsekvenser bør Unionen søge tiltrædelse af Genèvekonventionen og protokollen hertil fra 1967.

EASO vil være et vigtigt redskab for udviklingen og gennemførelsen af CEAS og skulle bidrage til styrkelsen af alle former for praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne bør derfor spille en aktiv rolle i EASO's arbejde. EASO bør derfor videreudvikle en fælles uddannelsesplatform for nationale asylembeds mænd, navnlig på grundlag af det europæiske asylembeds curriculum (EAC). Styrkelse af konvergensen og den fortsatte kvalitet med henblik på at mindske forskellene mellem asyldørelserne vil blive en anden vigtig opgave.

Dublinsystemet er fortsat hovedhjørnestenen i opbygningen af CEAS, da det klart fastlægger, hvem der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger.

Det Europæiske Råd opfordrer derfor

— Rådet og Europa-Parlamentet til at optrappe bestræbelserne på at tilvejebringe en fælles asylprocedure og en ensartet

status i overensstemmelse med artikel 78 i TEUF for personer, der indrømmes asyl eller subsidiær beskyttelse, senest i 2012

- Kommissionen til, når den anden fase af CEAS er blevet fuldt ud gennemført, og på grundlag af en evaluering af virkningen af den lovgivning og af EASO at overveje mulighederne for at oprette en ramme for overførsel af beskyttelse af personer, der får international beskyttelse, når de udøver deres erhvervede opholdsret i henhold til EU-lovgivningen
- Kommissionen til at gennemføre en feasibilityundersøgelse vedrørende Eurodac-systemet som et støtteredskab for hele CEAS under fuld overholdelse af databeskyttelsesreglerne
- Kommissionen til om nødvendigt at overveje at foreslå nye lovgivningsinstrumenter med henblik på at gennemføre CEAS på grundlag af en evaluering
- Kommissionen til at afslutte sin feasibilityundersøgelse og undersøgelsen af de retlige og praktiske konsekvenser af indførelsen af fælles behandling af asylansøgninger.

6.2.2. Fordeling af ansvaret og solidariteten mellem medlemsstaterne

Den faktiske solidaritet med medlemsstater, der står over for et særligt pres, bør fremmes.

Dette bør ske gennem en bred og afbalanceret tilgang. Mekanismerne for frivillig og koordineret deling af ansvaret mellem medlemsstaterne bør derfor analyseres nærmere og udvikles. Navnlig da en af nøglerne til et troværdigt og holdbart CEAS er, at medlemsstaterne skal opbygge tilstrækkelig kapacitet i de nationale asylsystemer, opfordrer Det Europæiske Råd medlemsstaterne til at støtte hinanden i opbygningen af tilstrækkelig kapacitet i deres nationale asylsystemer. EASO bør spille en central rolle i koordineringen af disse kapacitetsopbygningsforanstaltninger.

Det Europæiske Råd opfordrer derfor Kommissionen til at undersøge mulighederne for

- at udvikle ovennævnte mekanisme for deling af ansvaret mellem medlemsstaterne, samtidig med at det sikres, at asylsystemerne ikke misbruges, og at principperne i CEAS ikke undergraves
- at skabe instrumenter og koordineringsmekanismer, der vil sætte medlemsstaterne i stand til at støtte hinanden med kapacitetsopbygning på grundlag af medlemsstaternes egen bestræbelser på at øge deres kapacitet for så vidt angår deres nationale asylsystemer
- at anvende de eksisterende finansielle systemer i Unionen mere effektivt med henblik på at styrke den interne solidaritet

- at EASO kan evaluere og udvikle procedurer, der vil lette udsendelse af embedsmænd for at bistå de medlemsstater, der er konfronteret med et særligt pres fra asylansøgere.

6.2.3. Den eksterne dimension af asyl

Unionen bør handle i partnerskab og samarbejde med tredjelande, som har et stort antal flygtninge. En fælles EU-strategi kan være mere strategisk og dermed bidrage mere effektivt til at løse langvarige flygtningesituationer. Enhver udvikling på dette område skal forfølges i nært samarbejde med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) og eventuelt med andre relevante aktører. EASO bør inddrages fuldt ud i den eksterne dimension af CEAS. Unionen har i sine forbindelser med tredjelande ansvaret for aktivt at tilkendegive betydningen af, at de tiltræder og gennemfører Genèvekonventionen og protokollen hertil.

Fremme af solidariteten inden for Unionen er afgørende, men ikke tilstrækkeligt til at opnå en troværdig og holdbar fælles asylpolitik. Det er derfor vigtigt at videreudvikle instrumenter som udtryk for solidaritet med tredjelande for at fremme og bidrage til opbygningen af kapacitet til styring af migrationsstrømme og langvarige flygtningesituationer i disse lande.

Det Europæiske Råd opfordrer

- Rådet og Kommissionen til at styrke kapacitetsopbygningen i tredjelande, navnlig deres kapacitet til at yde effektiv beskyttelse, og til at arbejde videre med og udvide idéen om regionale beskyttelsesprogrammer på grundlag af de kommende evalueringer. Disse bestræbelser bør inkorporeres i den samlede migrationsstrategi og bør afspejles i de nationale strategier for fattigdomsreduktion og ikke kun være målrettet mod flygtninge og internt fordrevne, men også mod lokalbefolkningen
- Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen til at fremme medlemsstaternes frivillige deltagelse i det fælles EU-genbosættelsesprogram og øge antallet af genbosatte flygtninge under hensyntagen til den særlige situation i hver medlemsstat
- Kommissionen til hvert år at aflægge rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om de genbosættelsesbestræbelser, der udfoldes inden for Unionen, til at foretage en midtvejsevaluering i løbet af 2012 af de fremskridt, der er gjort, og til at evaluere det fælles EU-genbosættelsesprogram i 2014 med henblik på at indkredse de nødvendige forbedringer
- Rådet og Kommissionen til at finde metoder til at øge Unionens støtte til UNHCR
- Kommissionen til i den forbindelse, og hvor det er hensigtsmæssigt, at udforske nye strategier for adgang til

asylprocedurerne, som henvender sig til de vigtigste transitlande, såsom beskyttelsesprogrammer for særlige grupper eller særlige procedurer for behandling af asylansøgninger, som medlemsstaterne kunne deltage i på frivillig basis.

7. EUROPA I EN GLOBALISERET VERDEN – DEN EKSTERNE DIMENSION AF FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

Det Europæiske Råd fremhæver betydningen af den eksterne dimension af Unionens politik på området frihed, sikkerhed og retfærdighed og understreger, at disse politikker i højere grad integreres i Unionens generelle politikker. Den eksterne dimension er altafgørende for en vellykket gennemførelse af målene i dette program og bør navnlig være i fuld overensstemmelse med alle andre aspekter af Unionens udenrigspolitik.

Unionen skal fortsat sikre effektiv gennemførelse og foretage evalueringer på dette område. Alle aktioner bør baseres på gennemsigtighed og ansvarlighed, især med hensyn til de finansielle instrumenter.

Som det blev gentaget i rapporten om den europæiske sikkerhedsstrategi fra 2008, er den indre og den ydre sikkerhed uløseligt forbundet med hinanden. Imødegåelse af trusler, selv langt væk fra vort kontinent, er afgørende for beskyttelsen af Europa og dets borgere.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at sikre, at der er sammenhæng og komplementaritet mellem det politiske og operationelle niveau af aktiviteterne inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Prioriteterne med hensyn til de eksterne forbindelser bør fungere som informationsgrundlag og være retningsgivende for prioriteringen af arbejdet i de relevante EU-agenturer (Europol, Eurojust, Frontex, Cepol, EMCDDA og EASO).

Medlemsstaternes forbindelsesofficerer bør tilskyndes til yderligere at styrke deres samarbejde og udveksle oplysninger og bedste praksis.

Det Europæiske Råd understreger nødvendigheden af komplementaritet mellem Unionens og medlemsstaternes indsats. Der er med henblik herpå behov for øget engagement fra Unionens og medlemsstaternes side.

7.1. En styrket ekstern dimension

Det Europæiske Råd har besluttet, at følgende principper fortsat skal gælde for Unionens indsats i den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i fremtiden:

- Unionen har en fælles politik for eksterne forbindelser
- Unionen og medlemsstaterne skal arbejde i partnerskab med tredjelande

- Unionen og medlemsstaterne skal aktivt udvikle og fremme europæiske og internationale standarder
- Unionen og medlemsstaterne vil arbejde tæt sammen med deres naboer
- Medlemsstaterne vil yderligere øge udvekslingen af oplysninger indbyrdes og inden for Unionen om multilaterale og bilaterale aktiviteter
- Unionens og medlemsstaternes handling skal være præget af solidaritet, sammenhæng og komplementaritet
- Unionen vil gøre fuld brug af hele den vifte af instrumenter, som det råder over
- Medlemsstaterne bør koordinere deres indsats med Unionen for at udnytte ressourcerne så effektivt som muligt
- Unionen vil engagere sig i information, overvågning og evaluering, bl.a. med inddragelse af Europa-Parlamentet
- Unionen vil arbejde med en proaktiv holdning i sine eksterne forbindelser.

Det Europæiske Råd finder, at politikkerne vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed bør integreres godt i Unionens generelle politikker. Vedtagelsen af Lissabontraktaten giver Unionen nye muligheder for at optræde mere effektivt i de eksterne forbindelser. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, der også er næstformand for Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og Kommissionen, skal sikre bedre sammenhæng mellem de traditionelle politikinstrumenter og interne politikinstrumenter med betydelige eksterne dimensioner såsom frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det bør overvejes, hvilken merværdi der kan opnås ved at tillægge Unionens delegationer i strategiske partnerlande specifik kompetence inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Endvidere skulle Unionens status som juridisk person gøre det muligt for Unionen at handle med øget styrke i internationale organisationer.

Rådet anerkender, at FSFP og mange eksterne aktioner inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed har fælles eller komplementære mål. FSFP-missionerne yder også et vigtigt bidrag til Unionens indre sikkerhed i deres bestræbelser på at støtte bekæmpelsen af grov grænseoverskridende kriminalitet i værtslandene og til skabelsen af respekt for retsstaten. Det Europæiske Råd opfordrer til større samarbejde og sammenhæng mellem politikkerne inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og FSFP for at fremme disse fælles mål.

Det nye grundlag i traktaten for indgåelse af internationale aftaler vil sikre, at Unionen kan forhandle mere effektivt med

de centrale partnere. Det Europæiske Råd agter at udnytte alle disse nye instrumenter i videst muligt omfang.

Det Europæiske Råd understreger nødvendigheden af komplementaritet mellem Unionens og medlemsstaternes indsats. Dette vil kræve et yderligere engagement fra Unionens og medlemsstaternes side. Det Europæiske Råd anmoder derfor Kommissionen om senest i december 2011 at aflægge rapport om, hvordan der kan sikres komplementaritet.

7.2. Menneskerettigheder

Lissabontraktaten giver Unionen nye instrumenter til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og friheder såvel internt som eksternt. Unionens værdier bør fremmes, og en streng overholdelse og udvikling af folkeretten respekteres. Det Europæiske Råd opfordrer til, at der udarbejdes en handlingsplan for menneskerettigheder med henblik på at fremme Unionens værdier inden for den eksterne dimension af politikkerne vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne plan bør drøftes af Det Europæiske Råd og tage hensyn til, at de interne og eksterne aspekter af menneskerettighederne er indbyrdes forbundne, f.eks. med hensyn til non-refoulement-princippet eller anvendelsen af dødsstraf hos partnere, som Unionen samarbejder med. Planen bør indeholde særlige foranstaltninger på kort, mellemlang og lang sigt og udpege den ansvarlige for gennemførelsen af aktionerne.

7.3. Fortsatte tematiske prioriteter med nye redskaber

Det Europæiske Råd finder, at de centrale tematiske prioriteter, der er fastlagt i den tidligere strategi, fortsat er gyldige, dvs. bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet, korruption, narkotika, udveksling af personoplysninger i et sikkert miljø og styring af migrationsstrømme. Bekæmpelsen af menneskehandel og -smugling skal optrappes.

På grundlag af strategien for RIA-politikens eksterne dimension: global frihed, sikkerhed og retfærdighed, der blev vedtaget i 2005, og andre relevante bestemmelser på dette område såsom den samlede migrationsstrategi, bør Unionens eksterne samarbejde fokusere på områder, hvor Unionens aktiviteter skaber øget merværdi, navnlig

- **migration og asyl**, med henblik på at øge Unionens dialog og samarbejde med oprindelses- og transitlande for at forbedre deres kapacitet til at udføre grænsekontrol, bekæmpe ulovlig indvandring, bedre at styre migrationsstrømme og til at sikre beskyttelse og få gavn af migrationens positive virkninger på udviklingen; tilbagesendelse og tilbagetagelse er en prioritet i Unionens eksterne forbindelser

- **sikkerhed**, ved at indgå et samarbejde med tredjelande om bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet, terrorisme, narkotika, menneskehandel og -smugling, bl.a. ved at fokusere på Unionens terrorbekæmpelsesaktiviteter, primært inden for forebyggelse, og ved at beskytte kritisk infrastruktur. Den indre og den ydre sikkerhed er uløseligt forbundne med hinanden. Imødegåelse af trusler, selv langt væk fra vort kontinent, er afgørende for beskyttelsen af Europa og dets borgere
- **informationsudveksling**, der flyder sikkert, effektivt og med passende databeskyttelsesstandarder mellem Unionen og tredjelande
- **retfærdighed**, for at fremme retsstaten og menneskerettigheder, god regeringsførelse, bekæmpelse af korruption og den civile dimension og fremme sikkerhed og stabilitet og skabe sikre og solide betingelser for erhverv, handel og investeringer
- **civilbeskyttelse og katastrof håndtering**, navnlig for at udvikle kapaciteter til at forebygge og reagere på store teknologiske katastrofer og naturkatastrofer samt imødegå trusler fra terrorister.

Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at

- undersøge, om ad hoc-samarbejdsaftalerne med specifikke tredjelande, som skal udpeges af Rådet, kan være en måde til at forbedre bekæmpelsen af menneskehandel og -smugling og fremsætte forslag hertil. Sådanne aftaler kan navnlig indebære fuld udnyttelse af alle de incitamenter, som Unionen råder over, herunder udnyttelse af de eksisterende finansieringsprogrammer, samarbejde om udveksling af oplysninger, retligt samarbejde og migrationsredskaber.

Truslen fra terrorisme og organiseret kriminalitet ligger fortsat på et højt niveau. Det er derfor nødvendigt at samarbejde med de vigtigste strategiske partnere om udveksling af oplysninger, samtidig med at man arbejder med mere langsigtede mål, såsom foranstaltninger til forebyggelse af radikaliserings og rekruttering samt beskyttelse af kritisk infrastruktur. De operationelle aftaler, som Eurojust og Europol har indgået, samt arbejdsordningerne med Frontex bør styrkes.

7.4. Aftaler med tredjelande

Lissabontraktaten fastsætter nye og mere effektive procedurer for indgåelse af aftaler med tredjelande. Det Europæiske Råd henstiller, at man overvejer at anvende sådanne aftaler, navnlig vedrørende retligt samarbejde samt civilret, mere hyppigt, idet der tages hensyn til multilaterale mekanismer. Det noterer sig, at medlemsstaterne fortsat vil have mulighed for at indgå bilaterale aftaler, der er i overensstemmelse med

EU-retten, og at der også kan skabes en retlig ramme for visse bilaterale aftaler på det civile retlige område.

Beskyttelse af personoplysninger er en af Unionens vigtigste aktiviteter. Der er behov for en sammenhængende EU-lovgivningsramme for overførsel af personoplysninger til tredjelande med henblik på retshåndhævelse. Der kunne udarbejdes en rammemodellaftale bestående af almindeligt gældende kernelementer i forbindelse med databeskyttelse.

7.5. Geografiske prioriteter og internationale organisationer

Unionens indsats inden for eksterne forbindelser bør fokusere på centrale partnere, især

- kandidatlande og lande med udsigt til EU-medlemskab, hvor det vigtigste mål er at bistå dem med at omsætte gældende EU-ret
- europæiske nabolande og andre centrale partnere, som Unionen bør samarbejde med om alle spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed
- EØS/Schengenstater, der har tætte forbindelser med Unionen. Dette tilskynder til et tættere samarbejde på grundlag af gensidig tillid og solidaritet for at øge de positive virkninger af det indre marked og fremme Unionens indre sikkerhed
- Amerikas Forenede Stater, Den Russiske Føderation og andre strategiske partnere, som Unionen bør samarbejde med om alle spørgsmål vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- andre prioriterede lande eller regioner, for så vidt angår deres bidrag til EU's strategiske eller geografiske prioriteter
- Internationale organisationer som FN og Europarådet, med hvilke Unionen fortsat skal samarbejde, og inden for hvilke Unionen skal koordinere sin holdning.

I **det vestlige Balkan** træder stabiliserings- og associeringsaftalerne gradvist i kraft, og der er gjort betydelige fremskridt på det visumpolitiske område, hvor der er kommet aftaler om forenklede visumprocedurer og tilbagemødestaftaler i stand, og hvor der allerede er etableret en omfattende dialog om visumliberalisering for nogle landes vedkommende, mens denne dialog er ved at komme i stand for andre landes vedkommende. Der er behov for yderligere bestræbelser, herunder anvendelse af finansielle instrumenter, for at bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption, sikre de grundlæggende rettigheder og friheder og opbygge administrative kapaciteter inden for grænseforvaltning, retshåndhævelse og retsvæsen for at gøre det europæiske perspektiv til en realitet.

Unionen og **Tyrkiet** har aftalt at intensivere deres samarbejde for at tage den fælles udfordring op, som ligger i at styre migrationsstrømmene og navnlig tackle ulovlig indvandring. Dette samarbejde bør fokusere på fælles ansvar, solidaritet, samarbejde med alle medlemsstater og fælles forståelse under hensyn til, at Tyrkiet er nabo til Unionens ydre grænser, dets forhandlingsproces og Unionens eksisterende finansielle bistand på relevante områder, herunder grænsekontrol. Det er en prioritet at afslutte forhandlingerne om tilbagetagelsesaftalen med Tyrkiet Indtil da bør de gældende bilaterale aftaler gennemføres på passende vis.

Det Europæiske Råd understreger, at **den europæiske nabo-skabspolitik** (ENP) giver Unionen nogle fremtidige muligheder for at handle koordineret og effektivt og bidrage til styrkelsen af kapacitets- og institutionsopbygningen med sigte på et uafhængigt og upartisk retsvæsen, retshåndhævelsesmyndigheder og korruptionsbekæmpelsesbestræbelser samt øget og lettere mobilitet for borgerne i partnerlandene. Med hensyn til de lande, der er omfattet af det østlige partnerskab, åbner Unionen udsigt til indgåelse af associeringsaftaler (med vigtige dele vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed) med disse lande og støtte til mobilitet for borgerne og, som et langsigtet perspektiv, visumliberalisering i et sikkert miljø.

Det Europæiske Råd opfordrer til, at der udgangen af 2010 udarbejdes en plan for, hvordan man kan komme videre i samarbejdet med landene i det østlige partnerskab; denne plan skal omfatte de aspekter af det østlige partnerskab, der vedrører frihed, sikkerhed og retfærdighed, samt kapitler om frihed, sikkerhed og retfærdighed i de pågældende landes ENP-handlingsplaner (eller de dokumenter, der skal efterfølge dem). Denne plan bør også fastlægge de gradvise skridt hen imod fuld visumliberalisering som et langsigtet mål for individuelle partnerlande på grundlag af en vurdering af det enkelte land samt beskrive betingelserne for forvaltning af mobiliteten på en god og sikker måde som nævnt i den fælles erklæring fra topmødet i Prag om det østlige partnerskab. Det Europæiske Råd vil tage planen op til fornyet vurdering inden udgangen af 2012 og navnlig vurdere dens konkrete virkning.

Unionen bør øge sine bestræbelser på at støtte stabiliteten og sikkerheden i **Sortehavsregionen** som helhed og yderligere styrke det regionale samarbejdsinitiativ **»Sortehavssynergien»**. Aktiviteterne bør navnlig fokusere på grænseforvaltning, migrationsstyring, toldsamarbejde og retsstatsforhold samt bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet.

Med hensyn til **Middelhavsunionen** vil det være nødvendigt at styrke det arbejde, der er påbegyndt i forbindelse med Barcelonaprocessen og Euro-Middelhavs-partnerskabet, navnlig vedrørende migration (ad søvejen), grænseovervågning, forebyggelse og bekæmpelse af narkotikahandel, civilbeskyttelse, retshånd-

hævelse og retligt samarbejde. Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til i samarbejde med Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik at forelægge en sådan plan i 2010 og anmoder Coreper om snarest muligt at forberede de afgørelser, der skal træffes af Rådet. Det Europæiske Råd vil tage planen op til fornyet vurdering inden udgangen af 2012 og navnlig vurdere dens konkrete virkning.

Med hensyn til situationen i Middelhavsområdet finder Det Europæiske Råd, at et stærkere partnerskab med transit- og oprindelseslandene er nødvendigt på grundlag af gensidige krav og operationel støtte, herunder grænsekontrol, bekæmpelse af organiseret kriminalitet, tilbagesendelse og tilbagetagelse. En hurtig indsat for at tackle udfordringerne i denne region er en prioritet.

Samarbejdet med **USA** er blevet intensiveret i de sidste ti år, bl.a. om spørgsmål vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Der holdes regelmæssige ministertrojkamøder og møder på højt embedsmandsplan under hvert formandskab. I overensstemmelse med det, der er fastsat i Washingtonerklæringen, der blev vedtaget på ministertrojkamødet i oktober 2009, bør denne dialog fortsættes og uddybes.

Det igangværende samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, grænsesikkerhed, visumpolitik, migration og retligt samarbejde bør fortsættes. En aftale om beskyttelse af personoplysninger, der udveksles i retshåndhævelsesøjemed, skal forhandles og indgås hurtigt. Unionen og USA vil samarbejde om at fuldende visumfri rejsetrafik mellem USA og Unionen snarest muligt og øge sikkerheden for passagererne. Der bør indføres fælles procedurer for gennemførelsen af aftalerne om retligt samarbejde, og der skal finde regelmæssige konsultationer sted.

Det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og den nye aftale, som der nu forhandles om, vil udgøre en ramme for intenst og forbedret fremtidigt samarbejde med **Den Russiske Føderation**. Unionen og Rusland bør bl.a. på grundlag af resultaterne af de toårige møder i Det Permanente Partnerskabsråd vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed fortsætte samarbejdet inden for rammerne af visumdialogen og om lovlig migration og samtidig hermed tackle ulovlig indvandring, styrke den fælles bekæmpelse af organiseret kriminalitet og navnlig det operationelle samarbejde og forbedre og intensivere det retlige samarbejde. Der bør snarest muligt indgås en aftale med Eurojust, som lever op til de højeste databeskyttelsesstandarder. Der bør i den forbindelse indgås en rammeaftale om informationsudveksling. Visumdialogen skal fortsætte. Forenklede visumprocedurer og tilbagetagelsesaftaler bør gennemføres fuldt ud.

Det Europæiske Råd noterer sig, at den fælles strategi og handlingsplan fra 2007 for **EU og Afrika** fastlægger omfanget af samarbejdet på områderne terrorbekæmpelse, grænseoverskridende kriminalitet og narkotikahandel. Både inden for partnerskabet mellem EU og Afrika om migration, mobilitet og beskæftigelse og den samlede migrationsstrategi og opfølgingsprocessen til konferencerne i Rabat, Paris og Tripoli bør dialogen om migration uddybes og intensiveres med de afrikanske partnere med fokus på de lande, hvor igennem der foregår ulovlig migration til Europa, med henblik på at bistå disse lande i deres bestræbelser på at udarbejde migrationspolitikker og som reaktion på den ulovlig indvandring ad søvejen og ved grænserne. Der bør gøres en indsats for at styrke samarbejdet, herunder hurtig indgåelse af tilbagetagsaftaler med Algeriet, Marokko og Egypten og, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra oktober 2009, med Libyen.

Vestafrika har for nylig udviklet sig til et vigtigt knudepunkt for narkotikahandel fra Sydamerika til Europa og vil kræve øget opmærksomhed og bistand for at dæmme op for narkotikahandelen samt andre former for grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme (inden for Sahel).

Dialogerne med **Kina** og **Indien** om terrorbekæmpelsesaspekterne bør udvides til at omfatte andre prioriterede områder såsom intellektuelle ejendomsrettigheder, migration, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring, og retligt samarbejde. Når der indgås aftaler om retligt samarbejde, vil Unionen fortsat vil kræve, at dødsstraf er et spørgsmål, hvor man ikke kan gå på kompromis. Dialogen med Indien om migration bør intensiveres og omfatte alle aspekter af migration. Med hensyn til Kina skal dialogen om menneskerettigheder fortsættes. Dialogen med **Brasilien** skal uddybes og udvides i de kommende år. Det strategiske partnerskab og den fælles handlingsplan bør gennemføres mere effektivt, og der bør overvejes flere specifikke foranstaltninger.

Med andre lande og regioner vil Unionen samarbejde regionalt eller bilateralt afhængigt af, hvad der er mest hensigtsmæssigt. Dialogen med latinamerikanske og caribiske lande om migration, narkotikahandel og hvidvaskning af penge og andre områder af fælles interesse bør fortsættes inden for den regionale ramme (**EU-LAC**) og inden for rammerne af FATF. Arbejdet skal fortsætte med **de centralasiatiske lande**, der omfatter handelsruterne til Europa.

Der bør udfoldes bestræbelser på at styrke samarbejdet med **Afghanistan** om narkotika, herunder gennemførelsen af det handlingsorienterede dokument om narkotikahandel, og med Afghanistan og **Pakistan** om terrorisme og migrations-spørgsmål.

Med hensyn til **Afghanistan og Irak** bør man fortsat fokusere på effektiv tackling af flygtningesituationen gennem en samlet strategi. Der bør gøres en indsats for at imødegå ulovlige indvandringsstrømme og indgå tilbagetagsaftaler med dem samt med **Bangladesh**.

7.6. Internationale organisationer og fremme af europæiske og internationale standarder

Det Europæiske Råd gentager sig engagement for effektiv multilateralisme, der supplerer det bilaterale og regionale partnerskab med tredjelande og regioner.

FN er fortsat den vigtigste internationale organisation for Unionen. Lissabontraktaten skaber grundlag for en mere sammenhængende og effektiv deltagelse af Unionen i arbejdet i FN og andre internationale organisationer.

Unionen bør fortsat fremme europæiske og internationale standarder og ratifikationen af internationale konventioner, navnlig dem, der er udviklet i FN's og Europarådets regi.

Europarådets arbejde er af særlig betydning. Det er omdrejningspunktet for de europæiske værdier demokrati, menneskerettigheder og retsstat. Unionen skal fortsat arbejde sammen med Europarådet på grundlag af aftalememorandummet mellem Europarådet og Den Europæiske Union, der blev undertegnet i 2007, og støtte dets vigtige konventioner såsom konventionen om bekæmpelse af menneskehandel og konventionen om beskyttelse af børn.

For så vidt angår samarbejdet om retshåndhævelse er Interpol en vigtig partner for Unionen. Det civile retlige samarbejde foregår navnlig inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatret. Unionen bør fortsat støtte konferencen og tilskynde sine partnere til at ratificere konventionerne, når Unionen er eller vil blive part, eller når alle medlemsstaterne er part.

LISTE OVER FORKORTELSER

CBRN	Kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare
CEAS	Fælles europæisk asylsystem
Cepol	Det Europæiske Politiakademi
COSI	Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed
EAC	Det europæiske asylcurriculum
EASO	Europæisk Asylstøttekontor
ECRIS	Det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre
EMCDDA	Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug
ENP	Den europæiske naboskabspolitik
EPRIS	Det europæiske strafferegisterindekssystem
EU	Den Europæiske Union
EU ATC	EU-koordinator for bekæmpelse af menneskehandel
EUCPN	Det Europæiske Kriminalpræventive Net
Eurosur	Det europæiske grænseovervågningsystem
FATF	Den Finansielle Aktionsgruppe
FIU'er	Finansielle efterretningsenheder
FSDP	Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik
Greco	Sammenslutningen af Stater mod Korruption
ICC	Den Internationale Straffedomstol
ikt	Informations- og kommunikationsteknologier
MIC	Monitorerings- og informationscentret
OCTA	Trusselsvurderingen af organiseret kriminalitet
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
OPC	Observationscenter for kriminalprævention
PNR	Passagerlister
SIS II	Anden generation af Schengen-informationssystemet
TEU	Traktaten om Den Europæiske Union
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
UNCAC	De Forenede Nationers konvention mod korruption
UNHCR	De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge
VIS	Visuminformationssystemet