

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNA KOMMISSION

Bryssel den 10.6.2009
KOM(2009) 262 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst

Större frihet i en säkrare omvärld

1. INLEDNING

Europas medborgare vill leva i ett EU präglad av fred, välstånd, säkerhet och respekt för den enskildes rättigheter. De vill kunna resa fritt, ha valfriheten att bosätta sig tillfälligt eller permanent i ett annat europeiskt land för att studera, arbeta, bilda familj, starta företag eller tillbringa sin tid som pensionär. Många är dock oroliga för att den stabilitet och säkerhet som byggts upp i Europa nu håller på att hotas av olika kriser och andra fenomen av global natur.

Det är komplicerade ekonomiska och politiska problem som har drabbat världen, och detta gäller även deras konsekvenser för EU. Det handlar om utmaningar som måste angripas på ett övergripande och långsiktigt hållbart sätt. I en värld där rörligheten antagit en global dimension har medborgarna också rätt att förvänta sig att Europa agerar effektivt och ansvarsfullt i frågor som är relevanta för var och en av oss.

Att sträva mot ett Europa för medborgarna där det råder frihet, säkerhet och rättvisa

Frihet, säkerhet och rättvisa är centrala värderingar för den europeiska samhällsmodellen och den europeiska integrationspolitiken. Genom EU:s arbete har vi lyckats skapa en inre marknad och en ekonomisk och monetär union, samtidigt som Europas kapacitet att bemöta globala ekonomiska och politiska utmaningar har stärkts. EU har också gjort viktiga framsteg i arbetet för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Målet är nu att sätta medborgaren i centrum för detta arbete.

Betydande framsteg har gjorts

Politikområdet "rättsliga och inrikes frågor" integrerades inom Europeiska unionen genom Maastrichtfördraget, efter att tidigare ha bedrivits helt och hållet på mellanstatlig nivå. Sedan dess har integrationen mellan medlemsstaterna inom dessa områden blivit allt starkare, vilket även gäller Europaparlamentets och EG-domstolens roll. Tammerfors- och Haagprogrammen har bidragit med viktiga politiska impulser i riktning mot en konsolidering av åtgärderna i dessa för medborgarna centrala frågor.

Följande är exempel på de många framsteg som gjorts under de senaste tio åren.

- Genom att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffats inom Schengenområdet har nu 400 miljoner människor i 25 länder, från iberiska halvön till Baltikum och från Grekland till Finland, möjlighet att resa mellan olika länder utan gränskontroller. Förvaltningen av EU:s yttre gränser har också blivit bättre samordnad, särskilt genom skapandet av gränsförvaltningsbyrå Frontex.

- EU har även lagt grunden till en gemensam invandringspolitik. Bland annat har man kunnat enas om vissa gemensamma normer som gynnar likvärdig behandling och förutsebarhet när det gäller laglig invandring, en gemensam dagordning för att underlätta invandrares integration i samhället samt skärpta insatser mot olaglig invandring och människohandel. En annan framgång har varit de partnerskap som slutits med tredjeland för att få till stånd en mer samordnad hantering av migrationsflödena.
- Ett gemensamt europeiskt asylsystem för personer i behov av internationellt skydd är under förberedelse. Genom inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor har man också lagt planerna för de operativa aspekterna av detta system. Utvecklingen av det gemensamma viseringssystemet har varit framgångsrik och lett till förbättrad öppenhet, insyn och rättssäkerhet för de personer som berörs.
- Samarbetet har också gett upphov till ett starkare förtroende mellan medlemsstaternas myndigheter. Inom straffrättens område har i synnerhet informationsutbytet förbättrats. Polismyndigheter kan idag utan större hinder inhämta underrättelser från en annan medlemsstat, förutsatt att uppgifterna i fråga är tillgängliga.
- Den europeiska arresteringsordern har betydligt underlättat arbetet med att få misstänkta brottslingar utlämnade. Den också bidragit till att förkorta sådana förfaranden från tidigare ett år till endast 11 dagar–6 veckor.
- Gemensamma insatser har gjorts för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet, inklusive it-brottslighet, och för att skydda kritisk infrastruktur.
- Framsteg har även skett inom civilrättens område. EU-medborgarna har numera möjlighet att på ett snabbare och enklare sätt kräva in fordringar från gäldenärer i andra medlemsstater. Det har införts gemensamma regler för vilken lagstiftning som ska tillämpas vid skadeståndsansvar och på ingångna kontrakt. Skyddet för barn har förbättrats, bland annat genom att man infört regler som slår vakt om barns rättighet att ha kontakt med sina föräldrar efter en separation samt regler för att förebygga bortförande av barn inom Europeiska unionen.

Mer trevande framsteg inom vissa områden

Utvecklingen har gått relativt långsamt inom t.ex. straffrätten och familjerätten. Detta beror framför allt på att överenskommelser inom dessa områden kräver enhällighet i rådet, vilket ofta medför långa diskussioner som inte leder till några konkreta resultat, eller till att man enas om en text där de ursprungliga ambitionerna urvattnats.

Utöver själva lagstiftningsarbetet är det också en stor och viktig uppgift att se till att lagarna faktiskt tillämpas effektivt. Inom det straffrättsliga samarbetet har t.ex. EG-domstolen begränsad behörighet, och kommissionen kan inte inleda några överträdelseförfaranden. Detta leder till betydande förseningar när EU:s bestämmelser ska införlivas i nationell rätt, vilket kan ge ett intryck av att EU-bestämmelserna gäller ”mest i teorin”.

Men det återstår också många utmaningar som inte är direkt kopplade till procedurfrågor eller institutionella hinder. Inom civilrätten förekommer fortfarande många s.k. mellanliggande förfaranden, som hindrar domar och andra domstolsavgöranden (nedan kallade *domar*) i en

medlemsstat från att tillämpas i en annan, t.ex. när det gäller bestridda fordringar. Skyddet av enskilda och företag som hamnar i konflikt med parter i länder utanför EU brister också. Hinder kvarstår vidare i fråga om erkännande av familjerättsliga handlingar (vigselbevis, dödsattester m.m.) över nationsgränserna. Medlemsstaternas genomförande av direktivet om fri rörlighet för personer är heller inte tillfredsställande. Inom straffrättens område återstår det vissa avvikelser i fråga om skyddet för enskilda i samband med rättsprocesser, och målet att fastställa ett gemensamt minimum av rättssäkerhetsgarantier har inte kunnat uppnås under perioden. Informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna om dömda personer fungerar inte heller helt effektivt, och nationsgränserna utgör också ännu betydande hinder för de nationella polismyndigheternas operativa arbete.

Framtida utmaningar

Målet är att erbjuda medborgarna bästa möjliga service. Samtidigt måste samarbetet inom områdena rättvisa, frihet och säkerhet anpassas efter de allt större inbördes skillnaderna inom ett EU som vuxit till 27 medlemsstater. Rätten att resa och bosätta sig fritt i hela EU omfattar nu omkring 500 miljoner människor. Privata och yrkesmässiga relationer över nationsgränserna blir därmed allt vanligare. Dessutom har migrationstrycket på unionen kraftigt ökat, särskilt längs dess gränser i Medelhavsområdet.

De kommande utmaningarna illustreras av följande exempel:

- Fler än 8 miljoner europeer utnyttjar redan sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat, och allt tyder på att detta antal kommer att öka i framtiden. Samtidigt möter medborgarna fortfarande många hinder när de vill utnyttja denna rätt, trots att den är en central del av unionsmedborgarskapet.
- De civilrättsliga aspekterna kommer att bli allt viktigare. Ett arvsärende av 10 beräknas idag beröra personer i fler än ett land.
- It-brottsligheten är till sin natur internationell, och dessutom på stadig uppgång. Bara under 2008 upptäcktes cirka 1 500 kommersiella eller icke-kommersiella webbplatser med barnpornografiskt innehåll.
- Terrorism fortsätter vara ett hot mot EU. Under 2007 inträffade eller spårades närmare sex hundra terroristattacker i 11 olika EU-länder (detta omfattar såväl misslyckade och avvärjda som genomförda attacker).
- Det finns idag 1 636 godkända gränsövergångsställen på EU:s territorium. Under 2006 passerades dessa gränsövergångsställen 900 miljoner gånger. I ett öppet samhälle där antalet människor som förflyttar sig mellan länder ökar blir det en viktig och komplicerad uppgift att förvalta de yttre gränserna effektivt.
- Under 2006 fanns det 18,5 miljoner registrerade tredjelandsmedborgare i Europeiska unionen, vilket motsvarar nästan 3,8 % av EU:s totala befolkning. Migrationstrycket förväntas också öka, med tanke på befolkningsutvecklingen och fattigdomen i flera av ursprungsländerna och den ökande medelåldern på befolkningen inom EU: under perioden 2008–2060 förväntas antalet människor i arbetsför ålder minska med 15 %, motsvarande närmare 50 miljoner människor.

- Enligt uppskattningar befinner sig dessutom cirka 8 miljoner olagliga invandrare inom Europeiska unionen, varav många arbetar inom den informella ekonomin. Viktiga uppgifter under de närmaste åren blir därför att arbeta med de faktorer som uppmuntrar till olaglig invandring och att effektivisera åtgärderna för att förhindra sådan invandring.
- Trots att det utvecklats ett gemensamt asylsystem finns det fortfarande ett behov av att homogenisera medlemsstaternas handläggning av asylärenden. Det råder ännu stora variationer i andelen beviljade ansökningar. År 2007 beviljades någon form av skyddsstatus (flyktingstatus eller subsidiärt skydd) i första instans i 25 % av fallen. Detta medelvärde döljer emellertid stora inbördes skillnader: några medlemsstater beviljar skyddsstatus i ytterst få fall, medan andelen beviljade ansökningar i andra medlemsstater kan uppgå till närmare 50 %.

Ett nytt flerårigt program

EU behöver nu förbereda ett nytt flerårigt program, med högt ställda målsättningar för det framtida arbetet. Det nya programmet bör utformas med utgångspunkt både från de framsteg som gjorts och de brister som återstår, och ange prioriteringar för de kommande fem åren. Till de centrala målen hör att möta framtida utmaningar och att tydliggöra fördelarna med EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa för allmänheten.

För att ett område för frihet, säkerhet och rättvisa ska fungera som det är tänkt krävs det också en väl utvecklad "yttre dimension" av åtgärderna som står i samklang med EU:s övriga utrikespolitik och bidrar till att sprida unionens grundläggande värderingar mot bakgrund av de internationella åtagandena för mänskliga rättigheter. Omvänt gynnas också EU:s övriga utrikespolitik av den utveckling av förbindelserna med tredjeland som sker inom ramen för olika partnerskap och internationella organisationer i anknytning till samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

Politiska prioriteringar

Ett genomgående tema för det nya programmet är att **bygga ett "Europa för medborgarna"**. Alla framtida åtgärder kommer att utformas med utgångspunkt från den enskilda medborgaren, och med hänsyn till följande prioriteringar:

1. **Att skydda och utveckla medborgarnas rättigheter:** Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa måste först och främst vara ett område där de grundläggande rättigheterna skyddas på ett enhetligt sätt och där respekten för den enskilda människan och den mänskliga värdigheten samt de övriga rättigheter som regleras i stadgan om de grundläggande rättigheterna står i centrum. Det fria utövandet av privatlivets rättigheter måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt genom ett gott skydd av personuppgifter. Man måste också ta hänsyn till behoven hos särskilt utsatta personer, och medborgarna måste kunna utöva sina specifika rättigheter fullt ut även utanför EU.
2. **Att underlätta för medborgarna genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete:** Arbetet för att skapa ett europeiskt rättsligt område måste intensifieras, då det idag fortfarande råder en betydande "fragmentering" i detta hänseende. Först och främst

handlar det om att skapa mekanismer för att underlätta enskildas tillgång till rättslig prövning, så att var och en har möjlighet att utöva sina rättigheter överallt inom unionen. Inom avtals- och handelsrätt gäller det att förse de ekonomiska aktörerna med de redskap som behövs för att kunna dra nytta av den inre marknadens alla fördelar. Man bör också förbättra samarbetet mellan rättsutövare, och fortsätta arbetet med att undanröja de återstående hindren för erkännande av rättsliga handlingar i andra medlemsstater.

3. **Att skydda medborgarna:** För att ytterligare förbättra säkerheten inom EU och därigenom bidra till att skydda medborgarnas liv och integritet bör det utvecklas en strategi för den inre säkerheten. En sådan strategi skulle inriktas på att förbättra polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet samt att ytterligare stärka säkerhetsanordningar vid inresa till EU.
4. **Att främja integration i samhället och verka för ett solidariskt EU:** Ett prioriterat mål under de kommande åren blir att konsolidera och fullt ut genomföra en invandrings- och asylpolitik som garanterar solidaritet mellan medlemsstaterna och konstruktivt partnerskap med tredjeland. En sådan politik bör bl.a. leda till en tydlig och gemensam status för personer som invandrat lagligt. Man bör också stärka sambanden mellan invandringen och behoven på den europeiska arbetsmarknaden, och riktade åtgärder för integration och utbildning behöver utformas. De befintliga redskapen för att bekämpa olaglig invandring kan också användas mer effektivt. Det måste slutligen understrykas att alla dessa åtgärder behöver genomföras i samordning med unionens utrikespolitiska arbete, där EU måste hålla fast vid sin humanitära tradition att generöst hjälpa de människor som är i behov av skydd.

Redskap för arbetet

För att det kommande fleråriga programmet ska bli framgångsrikt krävs det att man följer en bestämd **metod**. Denna kan sammanfattas i följande fem punkter:

i) De åtgärder som utvecklats inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor har successivt funnit sin form, och fungerar nu på ett väl samordnat och inbördes samverkande sätt. Under de kommande åren kommer ansträngningar att riktas in på att **harmoniskt integrera åtgärderna med EU:s övriga politikområden**.

ii) För att motverka problemet att de normer och åtgärder som man enas om på europeisk nivå i praktiken **genomförs bristfälligt i medlemsstaterna** bör genomförandet ägnas särskild uppmärksamhet. Utöver införlivandet av bestämmelserna i juridisk mening behöver man också främja ett effektivt genomförande genom olika stödåtgärder (t.ex. genom att vidareutveckla nätverken för yrkesutövare).

iii) Det är av fortsatt hög prioritet att **förbättra EU-lagstiftningen**. EU:s ansträngningar bör koncentreras på att effektivt lösa de problem som närmast angår medborgarna. Man bör därför redan i ett inledande skede överväga effekterna av ett nytt lagförslag på t.ex. medborgarnas grundläggande rättigheter, ekonomin och miljön. Även om lagstiftningen på de aktuella områdena är av relativt sent datum är den redan omfattande. Successiva institutionella förändringar har också gjort den mer komplex, vilket säkert har bidragit till svårigheterna med tillämpningen.

iv) Medborgarna förväntar sig konkreta resultat från EU. Arbetet med **utvärdering av befintliga rättsakter** bör därför vidareutvecklas.

v) Man bör slutligen försäkra sig om att de politiska prioriteringarna backas upp med tillräckliga **finansiella resurser**, som gör det möjligt att genomföra varje åtgärd effektivt och som är tydligt avdelade för respektive ändamål. Instrumenten för den framtida budgetfinansieringen måste således stå i proportion till den politiska ambitionen i det nya fleråriga programmet och utformas på grundval av en utvärdering av de nuvarande instrumentens effektivitet.

2. ATT FRÄMJA MEDBORGARNAS RÄTTIGHETER

I ett område präglad av frihet, säkerhet och rättvisa intar respekten för den enskilde och för den mänskliga värdigheten en central ställning, i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Medborgarna måste kunna röra sig fritt och utöva sina rättigheter fullt ut inom hela området utan inre gränser.

Systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna är särskilt utvecklat inom Europeiska unionens rättsordning. Både EU:s institutioner och medlemsstaterna har t.ex. möjlighet att rådfråga expertis vid Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. **EU:s anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna** innebär en komplettering av detta skydd, har ett starkt symbolvärde och kommer att bidra till ökad samstämmighet i rättspraxisen mellan EG-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Europeiska unionen vilar på en uppsättning gemensamma värden, vilka är oförenliga med de övergrepp som begås av totalitära regimer. För att försoning ska kunna nås är det viktigt med en ökad medvetenhet om de brott som begåtts mot mänskligheten. Med vederbörlig hänsyn till varje medlemsstats egna initiativ har även EU en roll att spela i detta avseende.

De gemensamma värdena utgör grunden för EU-medborgarskapet, och varje land som vill ansluta sig till unionen måste också respektera dessa värden. EU-medborgarskapet existerar parallellt med och utgör ett komplement till det nationella medborgarskapet. EU-medborgarskapet ger också medborgarna ett antal särskilda rättigheter och skyldigheter, vilka måste tillämpas på ett konkret och effektivt sätt.

2.1. Rätten till fri rörlighet måste kunna utövas fullt ut

EU-medborgarskapet ger den enskilde möjligheten att fritt röra sig mellan unionens medlemsstater. Trots detta är det många som stöter på hinder för att fritt resa och bosätta sig i ett annat EU-land än det där de har sitt nationella medborgarskap. Kommissionen fäster hög prioritet vid ett effektivt införlivande och en korrekt tillämpning av direktivet om den fria rörligheten för personer, och kommer att stärka sina insatser till stöd för detta mål. Det bör samtidigt understrykas att den fria rörligheten medför vissa skyldigheter för dem som utnyttjar den, och kommissionen kommer att undersöka hur den kan hjälpa de nationella myndigheterna att effektivt bekämpa missbruk av denna grundläggande princip. Riktlinjer för kommissionens åtgärder inom området kommer att offentliggöras senare.

Det är också viktigt att hjälpa medborgarna i situationer där de stöter på administrativa eller rättsliga komplikationer som i något avseende begränsar deras rätt till fri rörlighet. Det bör därför införas ett system som gör att medborgare lätt och utan extra kostnad kan få ut

familjerättsliga handlingar. Ett sådant system bör bl.a. göra det lättare att övervinna språkliga hinder och garantera handlingarnas rättsliga verkan. På sikt bör frågan om ömsesidigt erkännande av familjerättsliga handlingars verkan bli föremål för en mer ingående översyn.

2.2. Respekt för mångfalden och skydd för de mest utsatta

Mångfalden inom Europeiska unionen utgör en stor tillgång, och det hör till EU:s skyldigheter att erbjuda en god säkerhet, främja respekten för skillnaderna människor emellan och skydda de mest utsatta.

Kampen mot **diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi** måste föras med kraft och beslutsamhet. EU kommer att dra största möjliga nytta av befintliga redskap, inklusive de olika programmen för finansiering. Det finns också skäl att skärpa kontrollen av att lagstiftningen tillämpas effektivt, bland annat när det gäller det nya rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet.

Principerna om **barnets rättigheter**, dvs. att barns intresse ska komma i första rummet, att barn har rätt att leva och utvecklas, att inte utsättas för diskriminering och att mötas av respekt för sina åsikter fastställs i FN:s stadga om barnets rättigheter. Eftersom dessa rättigheter kan påverkas av åtgärder inom alla EU:s politikområden måste de alltid beaktas. Man bör också identifiera de områden där insatser från EU:s sida kan tillföra ett mervärde. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt barn som är speciellt utsatta, inte minst inom invandringspolitiken (t.ex. när det gäller underåriga utan medföljande vuxen och offer för människohandel).

EU och medlemsstaterna bör också förena sina ansträngningar för att medverka till särskilt utsatta grupper – inte minst **romernas** – integration i samhället, bland annat i skolsystemet och på arbetsmarknaden, och för att förebygga våld mot dessa grupper. EU kommer bland annat att avdela resurser från strukturfonderna för ändamålet, och samtidigt se till att befintliga bestämmelser mot diskriminering tillämpas effektivt till skydd för de särskilt utsatta grupperna. Även det civila samhället har en viktig roll att spela i detta sammanhang.

Generellt bör man också **förstärka rättsligt och övrigt skydd av utsatta personer, kvinnor som utsätts för våld och personer i beroendeställning**. Finansiella medel för detta arbete kommer att ställa tills förfogande, i huvudsak genom Daphneprogrammet. EU kommer parallellt att arbeta för dessa mål i sin utrikespolitik.

2.3. Skydd av personuppgifter och privatliv

EU står inför flera svåra uppgifter kopplade till det ökade utbytet av personuppgifter och skyddet av den enskildes privatliv. Både skyddet av personuppgifter och av privatlivet är inskrivna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Ett mer heltäckande system behöver inrättas för att skydda enskilda i dessa avseenden. EU bör därför enas om en förnyad gemensam ansats för att skydda personuppgifter, både internt och i förbindelserna med länder utanför unionen. Samtidigt behöver EU reglera villkoren för när offentliga myndigheter, där så krävs och som ett led i sin myndighetsövning, får begränsa tillämpningen av bestämmelserna i fråga.

Vi lever i en tid av snabb teknisk utveckling, och ny teknik har många gånger revolutionerat kontakterna mellan privatpersoner, offentliga organ och företag. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt att befästa ett antal principer: behandlingen av personuppgifter måste vara

förenlig med principerna om ändamål, proportionalitet och berättigande, tidsgräns för lagring, säkerhet och sekretess vid behandlingen, respekt för den enskildes rättigheter samt kontroll på ansvar av en oberoende tillsynsmyndighet.

Den nuvarande rättsliga ramen garanterar redan en hög skyddsnivå. Med tanke på de snabba tekniska förändringarna förefaller dock vissa **kompletterande initiativ** vara nödvändiga om man ska kunna fortsätta garantera att ovan nämnda principer tillämpas effektivt. Det kan handla om ny lagstiftning eller åtgärder i annan form.

Uppgiftsskyddet kan också främjas genom utveckling av **ny teknik**, som kan utvecklas genom ökat samarbete mellan den privata och offentliga sektorn, inte minst inom forskningen. Man bör också överväga att införa ett system för **uropeisk certifiering** av teknik, produkter och tjänster som ”garanterar en god respekt för privatlivet”.

Ett gott skydd förutsätter också att var och en är förtrogen med de rättigheter och risker det handlar om, inte minst när det gäller Internet. Det finns därför skäl att genomföra **kampanjer för att informera och öka medvetenheten hos allmänheten**, där särskilt sårbara grupper bör prioriteras.

På det internationella planet bör EU spela en ledande roll för utveckling och främjande av **internationella standarder** för skydd av personuppgifter och ta initiativ till bilaterala eller multilaterala överenskommelser inom detta område. Det samarbete om uppgiftsskydd som bedrivits med Förenta staterna kan tjäna som en referens för liknande avtal i framtiden.

2.4. Deltagande i EU:s demokratiska process

Rätten att rösta och kandidera i kommunala val och i valen till Europaparlamentet i en annan medlemsstat än den man ursprungligen kommer ifrån är också en del av EU-medborgarskapet. I praktiken utnyttjas tyvärr dessa rättigheter bara i måttlig omfattning. Allmänhetens kunskaper om de rättigheter som följer av EU-medborgarskapet bör därför förstärkas genom kampanjer för information och kommunikation.

Inför Europavalen 2014 bör man överväga att stärka incitamenten för medborgarna, sätta ambitiösa mål för valkampanjarbetet och fokusera på valdebatter på ett europeiskt plan. För att uppnå målen bör man t.ex. underlätta för medborgarna att skriva in sig i röstlängden och att rösta under veckan kring den 9 maj.

På grundval av regelbundna rapporter enligt fördraget¹ bör man även generellt undersöka hur rättigheterna skulle kunna kompletteras för de medborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än den där de har sitt ursprung, i syfte att öka deras deltagande i det politiska livet där de är bosatta.

2.5. EU-medborgarnas rätt till skydd i tredjeland

Det är bara i tre av sammanlagt 166 tredjeländer som samtliga 27 EU-medlemsstater är representerade. Sammanlagt reser 8,7 % av EU-medborgarna, dvs. omkring sju miljoner människor, i länder där deras hemland inte är representerat.

¹ Artikel 22 i EG-fördraget.

En EU-medborgare som befinner sig i ett land utanför EU där hans eller hennes egen medlemsstat inte är representerad har rätt till skydd genom en annan medlemsstats (vilken som helst) diplomatiska eller konsulära beskickningar, på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare. Även om denna grundläggande rättighet har sin grund i fördragen är det få som känner till den och den används tämligen sällan. Det behövs därför kommunikationsinsatser för att öka kännedomen om denna möjlighet.

För att göra det konsulära skyddet mer verkningsfullt behöver de **befintliga ramarna för samordning och samarbete förstärkas**. De tre viktigaste åtgärderna i det avseendet är att klargöra innebörden av "ledande stat" i en krissituation, fastställa gemensamma kriterier för begreppet "medlemsstat som saknar representation", samt att se till att kostnaderna för hemresa tas om hand på korrekt sätt med hjälp av befintliga instrument för gemenskapsfinansiering. Dessutom kommer övningar för krissituationer att genomföras.

2.6. Att stärka civilskyddet

Gemenskapens mekanismer för civilskydd bör förbättras, så att de mer effektivt kan stödja och komplettera medlemsstaternas insatser inom detta område. Man bör vidareutveckla samarbetet i fråga om riskanalys, inklusive regionala aspekter, med syftet att kunna utforma gemensamma mål och insatser. Samtidigt bör EU:s förmåga att reagera förstärkas genom en bättre organisation av funktionerna för assistans och bättre samverkan mellan de resurser som sätts in. Övervaknings- och informationscentrumet (MIC) bör utvecklas till en verklig operationscentral med resurser för analys och planering.

3. ATT UNDERLÄTTA FÖR MEDBORGARNA – RÄTTIGHETER OCH RÄTTSLIGT SAMARBETE I EUROPA

Med tanke på att rörligheten inom EU hela tiden ökar bör man lägga stor vikt vid att utveckla och främja ett "europeiskt rättsligt område" till förmån för medborgaren, där de återstående hindren för att utöva individuella rättigheter har kunnat avskaffas. En dom som avkunnas i en medlemsstat måste erkännas och verkställas i andra medlemsstater utan hinder. De 27 medlemsstaternas rättssystem bör kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och effektivt sätt, med vederbörlig hänsyn tagen till nationella rättstraditioner.

Principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område. De gångna årens framsteg inom det rättsliga området behöver konsolideras och genomföras effektivt. En förutsättning för att detta ska lyckas är emellertid att det råder ett starkt ömsesidigt förtroende mellan de berörda aktörerna på det juridiska området.

Skapandet av det europeiska rättsliga området kräver också att EU-länderna är eniga om en uppsättning gemensamma normer. Detta gäller särskilt i kampen mot vissa typer av allvarlig gränsöverskridande brottslighet, och i arbetet med att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik.

Det europeiska rättsliga området måste också ge enskilda möjlighet att få sin sak prövad i domstol var som helst inom EU. Tillgången till rättslig prövning måste därför underlättas. Ekonomiska aktörer behöver också få tillgång till alla redskap de behöver för få ut hela fördelen av den inre marknaden, inte minst i kristider.

3.1. Fortsatt arbete för ömsesidigt erkännande av domar

Inom civilrättens område måste domar verkställas direkt, utan så kallade mellanliggande åtgärder. När det gäller tvistemål bör man därför **generellt avskaffa det exekvaturförfarande** som fortfarande alltför ofta behövs för att en dom från en annan medlemsstat ska kunna verkställas. Detta kräver dock att lagvalsreglerna först harmoniseras inom de aktuella områdena.

Dessutom skulle arbetet för ömsesidigt erkännande kunna utsträckas även till sådana **områden som ännu inte omfattats** men som kan vara av stor betydelse för enskilda, t.ex. mål som gäller arv och testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden.

För att underlätta genomförandet av bestämmelserna bör de rättsakter som antas vara sammanförda i en överskådlig lagsamling för det civilrättsliga samarbetet.

Inom det straffrättsliga samarbetet bör principen om ömsesidigt erkännande tillämpas i alla stadier i förfarandet. Det har redan gjorts betydande framsteg när det gäller ömsesidigt erkännande av domar.

Även **andra typer av avgöranden**, som kan vara av straffrättslig eller administrativ art beroende på vilken medlemsstat det gäller, måste omfattas av principen om ömsesidigt erkännande. Särskilda bestämmelser om skydd av vittnen och brottsoffer skulle t.ex. kunna göras tillämpliga även från en medlemsstat till en annan. Vissa böter, som också kan utgöra administrativa eller straffrättsliga påföljder beroende på medlemsstat, skulle också kunna göras verkställbara även i en annan medlemsstat än den där de utdömts, t.ex. för att främja trafiksäkerheten eller för att allmänt sett verka för att EU:s åtgärder genomförs effektivt.

EU måste också sträva efter ömsesidigt erkännande av beslut om **förlust av rättigheter**, och för detta ändamål främja ett systematiskt utbyte av information mellan medlemsstaterna. Man bör prioritera de typer av ärenden där en förlust av rättigheter kan ha störst effekt på andra människors personliga säkerhet eller på det ekonomiska livet, t.ex. förbud mot att utöva vissa yrken, indragning av körkort, näringsförbud eller förbud mot att lämna anbud i offentlig upphandling. I den rådande ekonomiska krisen måste EU ägna särskild kraft åt att förhindra att beteenden som stör marknadens funktion kan sprida sig från en medlemsstat till en annan utan att de ansvariga straffas.

3.2. Att stärka det ömsesidiga förtroendet

Ömsesidigt erkännande av domar innebär att en dom som faller i en nationell domstol får effekter även i andra medlemsstater, i synnerhet för deras rättssystem. För att fullt ut dra nytta av dessa fördelar bör man fortsätta arbeta för att stärka förtroendet mellan medlemsstaterna.

Det krävs ett **bättre understöd för genomförandet av rättsakter**, inte minst i form av stöd till yrkesutövarna. Eurojust och de europeiska rättsliga nätverken för civilrättsliga och straffrättsliga frågor bör kunna utnyttjas bättre i arbetet för en mer effektiv praktisk tillämpning av EU-rätten bland alla rättsutövare. De rättsliga myndigheterna måste förses med de verktyg som behövs för att kunna stödja en effektivare tillämpning, inte minst i form av elektroniska hjälpmedel (översättningsverktyg, system för säker kommunikation, videokonferensutrustning etc.).

Även om det europeiska rättsliga området måste bygga på en respekt för skillnaderna mellan de olika nationella systemen får inte dessa skillnader leda till en utbredd oförståelse eller misstro medlemsstaterna emellan. Det är därför viktigt att kraftigt öka utbytet mellan rättsutövare, och de olika nätverken bör få hjälp av EU att förstärka, samordna och förbättra strukturen på sin verksamhet. Det finns också utrymme för förbättringar av verksamheten vid rättsforumet (**Justice Forum/Forum de la Justice**).

Insatserna för riktad **utbildning** för yrkesverksamma bör förstärkas inom hela rättsväsendet, inklusive vid förvaltningsdomstolarna. För återstoden av den period som täcks av det fleråriga programmet bör man sätta som mål att konsekvent föra in EU-rättsliga moduler i något steg i utbildningen av alla nya domare och åklagare. Minst hälften av domarna och åklagarna inom EU bör ha följt specifik utbildning i EU-rätt eller ha deltagit i ett utbyte med en annan medlemsstat. Inom detta område är det medlemsstaterna som bär det huvudsakliga ansvaret, och EU:s uppgift är att bistå med ekonomiskt stöd. Det europeiska nätverket för rättslig utbildning bör förstärkas, och förses med en struktur och med resurser som svarar upp mot de nya ambitionerna. För att öka rättsutövarnas kunskaper om EU-mekanismerna bör det även utvecklas program för distansutbildning (e-lärande) och gemensamt undervisningsmaterial (detta kan gälla förbindelserna med EG-domstolen, användningen av instrumenten för ömsesidigt erkännande, rättsligt samarbete, komparativ rätt, etc.). Kurser i EU-rätt bör således alltid ingå i blivande domares och åklagares utbildning.

Liksom inom andra områden bör arbetet med ömsesidigt erkännande följas upp genom mer utvecklade rutiner för **utvärdering**. Vid utvärderingen bör man framför allt fokusera på hur verkningsfulla de rättsakter och åtgärder är som antas på EU-nivå. Där så är lämpligt bör man också analysera vilka hinder som ligger i vägen för ett väl fungerande rättsligt område i Europa. Utvärderingar bör ske regelbundet och bidra till en ökad kunskap om de nationella systemen, i syfte att identifiera och sprida god praxis.

EU bör sträva efter att bistå medlemsstaterna i arbetet med att förbättra de nationella rättssystemen genom att främja utbyte av god praxis och genom innovativa projekt som syftar till modernisering av rättssystemet². Som ett inledande steg kan ett pilotprojekt organiseras för detta syfte.

För tredjeländer, särskilt de länder som omfattas av utvidgningsprocessen, har EU utvecklat olika former av partnersamverkan och inbördes utvärdering (*peer review*) i syfte att främja reformer av rättssystemet och stärka rättsstatsprincipen.

3.3. Att enas om en uppsättning gemensamma normer

För att skapa ett europeiskt rättsligt område måste man verka för en viss tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Inom vissa delar av det **straffrättsliga området** – framför allt när det gäller terrorism, organiserad brottslighet och brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen – kan bara ett gemensamt agerande på EU-nivå fungera effektivt. Man bör därför fortsätta tillnärmningen av den materiella rätten i fråga om vissa former av **grova, ofta gränsöverskridande, lagöverträdelser** där definitionerna av brotten och påföljderna bör vara gemensamma. En

² EU bör här utgå från bl.a. det arbete som bedrivs inom Europeiska kommissionen för effektivisering av rättsväsendet (Cepej), som inrättats under Europarådet.

sådan tillnärmning av lagarna bör gynna det ömsesidiga erkännandet, och i vissa fall bör man helt kunna eliminera skälen för en medlemsstat att inte erkänna en dom från en annan medlemsstat.

Inom vissa av EU:s politikområden kan ett effektivt genomförande av åtgärderna kräva att man enas om vissa brottsdefinitioner och påföljder, med hänsyn tagen till EG-domstolens rättspraxis. Detta gäller t.ex. delvis inom miljö- och transportområdena.

Inom civilrätten bör man på europeisk nivå utveckla miniminormer för vissa civilprocessrättsliga aspekter som också står i samband med behovet av ömsesidigt erkännande. Sådana normer bör till exempel upprättas för ömsesidigt erkännande av beslut om föräldraansvar (inklusive beslut om vårdnad). I vissa fall kan ett väl fungerande europeiskt rättsligt område kräva att en medlemsstat tillämpar en annan medlemsstats lagar. EU bör därför överväga hur man kan komma till rätta med inkonsekvenserna i rådande praxis i detta avseende.

3.4. Hur ett europeiskt rättsligt område gynnar medborgarna

3.4.1. Att underlätta tillgången till rättslig prövning

För att medborgarna ska dra full nytta av fördelarna med ett europeiskt rättsligt område behöver man underlätta tillgången till rättslig prövning, i synnerhet i mål som berör parter i fler än en medlemsstat. De åtgärder som vidtagits när det gäller **rättshjälp** bör bland annat vidareutvecklas. Samtidigt bör man fortsätta utveckla systemen för alternativ tvistlösning, särskilt i konsumentärenden.

Medborgarna behöver också hjälp att övervinna de **språkliga hinder** som kan försvåra deras tillgång till rättsväsendet: system för maskinöversättning bör där så är möjligt utnyttjas mera, man bör sträva efter att höja kvaliteten på juridisk översättning och tolkning samt verka för ömsesidigt utbyte av resurser medlemsstaterna emellan, bland annat genom sammankoppling av de databaser som används av översättare och tolkar, och eventuellt utnyttjande av möjligheten till tolkning på distans via videokonferens.

Utvecklingen av **e-juridik** erbjuder utomordentliga möjligheter. Den europeiska e-juridikportalen kommer att fungera som ett redskap för bättre information till medborgarna om deras rättigheter och om de olika rättssystemen. Videokonferens är en möjlighet som bör utnyttjas bättre, t.ex. för att hindra att brottsoffer måste förflytta sig i onödan. Vissa europeiska rättsliga förfaranden, som det europeiska betalningsföreläggandet eller regleringen av tvister om mindre värden, skulle på sikt kunna genomföras via datoruppkoppling. Vissa nationella register bör successivt kunna sammankopplas, med vederbörlig hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd (t.ex. register över företag och personer som befinner sig i konkurs).

Vissa formella krav på **legalisering av handlingar** utgör fortfarande ett hinder eller leder till orimligt stora kostnader. Med tanke på den nya teknikens möjligheter, t.ex. utvecklingen av digitala signaturer, bör EU överväga att **avskaffa alla krav på legalisering av officiella handlingar** medlemsstaterna emellan. Om det visar sig lämpligt för ändamålet skulle vissa europeiska officiella handlingar kunna införas.

EU kommer också att vidareutveckla sina åtgärder till stöd för brottsoffer, och förstärka stödet till de strukturer som erbjuder dem praktisk hjälp, bland annat europeiska nätverk.

3.4.2. Att gynna den ekonomiska aktiviteten

Det europeiska rättsliga området måste också underlätta den ekonomiska aktiviteten inom den inre marknaden, i synnerhet i kristider.

Arbetet för **snabb behandling av rättssaker och effektivt verkställande av domar** bör förstärkas genom ett antal **interimistiska åtgärder och skyddsåtgärder** (t.ex. att inrätta ett europeiskt system för kvarstad på bankmedel och öka insynen i fråga om tillgångar).

Man bör också arbeta för att **göra avtalsförhållanden mer säkra och förutsebara**, eftersom skillnaderna mellan olika medlemsstaters avtalsrätt i praktiken ofta kan hindra ekonomiska aktörer från att dra full nytta av den inre marknads möjligheter.

På grundval av tidigare framsteg inom området bör man därför utforma ett antal **mallar för avtal** mellan privatpersoner och små och medelstora företag, som skulle användas på frivillig basis, översättas till olika språk och tjäna som en referens för överenskommelser i affärslivet.

Dessutom bör man, som ett alternativ för företagen, överväga en specifik europeisk ordning (en "28:e ordning"). Denna skulle påminna om de ordningar som utformats inom andra områden av den inre marknaden – t.ex. bestämmelserna om Europabolaget, den europeiska ekonomiska intressegrupperingen eller gemenskapsvarumärket – och skulle ha en gynnsam inverkan på affärsutbytet inom gemenskapen och skapa en enhetlig uppsättning direkt tillämpliga bestämmelser.

Viss gemensam **reglering inom affärsrättens område** skulle också bidra till den inre marknads funktion: man skulle t.ex. kunna enas om gemensamma normer för vilken lagstiftning som ska tillämpas i givna situationer när det gäller bolagsrätt, försäkringsavtal och överlåtelse av fordringar, och sträva efter en bättre samstämmighet mellan de nationella insolvensförfarandena för banker.

Den aktuella finanskrisen har visat på behovet av effektiv reglering och förebyggande av missbruk inom finanssektorn, och en undersökning vars resultat snart förväntas bli klara bedrivs i samband med marknadsmissbruksdirektivet. EU bör överväga om vissa bedrägliga beteenden som kan skada finanssystemet och ekonomin inom unionen i lämpliga fall borde ges en straffrättslig uppföljning.

3.5. Förstärka unionens internationella närvaro på det rättsliga området

För att främja utrikeshandeln och underlätta den fria rörligheten för personer måste gemenskapen ingå en rad bilaterala avtal om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. Ett alternativ kunde vara att öppna den nya Luganokonventionen (om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område) för unionens viktigaste samarbetspartner. Det skulle även vara möjligt att utveckla samarbetet när det gäller delgivning av handlingar och bevisupptagning.

På det straffrättsliga området är det viktigt att fastställa prioriteringar för förhandlingar om avtal om ömsesidig rättslig hjälp respektive utlämning. Vidare kommer unionen att främja verktyg för internationellt rättsligt samarbete genom utbyte av god praxis och erfarenheter med tredjeländer.

På ett mer allmänt plan måste unionen fortsätta att stödja rättsväsendet i partnerländer, och därigenom främja tillämpningen av rättsstatsprincipen i världen. Europeiska unionen ska

också fortsätta verka för avskaffande av dödsstraff, tortyr och annan inhuman och förnedrande behandling.

4. ETT EU SOM ERBJUDER SKYDD

Det europeiska samarbetet erbjuder den ram som behövs för att skydda EU-medborgarna från gränsöverskridande hot. Europeiska unionen måste utforma en **strategi för inre säkerhet** som är förenlig med de grundläggande rättigheterna och ger uttryck för en gemensam syn på vad det är som står på spel. Det är viktigt att denna strategi grundar sig på en verklig solidaritet mellan medlemsstaterna. Det måste stå klart vad som ska omfattas av de nationella myndigheternas ansvar och vad som kan genomföras mer effektivt på EU-nivå. Strategin bör vila på beslutsmekanismer som gör det möjligt att fastställa de operationella prioriteringarna. Den kommer att göra det lättare att få fram nödvändiga resurser på de områden som är föremål för samordnade insatser, så att det blir möjligt att förebygga och hantera de främsta hoten mot enskilda och kollektiv.

Denna strategi kommer att fungera som ett bra komplement till unionens strategi för extern säkerhet och därigenom förstärka kopplingen mellan interna och externa insatser.

4.1. Större resurser

Säkerheten i unionen förutsätter en helhetslösning där de som arbetar med säkerhetsfrågor har en gemensam syn på problemen, strävar efter bästa möjliga informationsutbyte och stödjer sig på lämplig teknisk infrastruktur.

4.1.1. Att skapa en gemensam syn på problemen

För att aktörerna på nationell nivå gradvis ska komma att betrakta det europeiska området som ett naturligt arbetsfält måste det ömsesidiga förtroendet förstärkas avsevärt. Detta kräver att man för samtliga yrkesverksamma på området ökar utbytet av erfarenheter och god praxis, särskilt när det gäller etiska frågor, samt att man satsar mer på gemensamma fortbildningar och på samövningar. Därför måste man fastställa långtgående mål, till exempel att inom de kommande fem åren utbilda en tredjedel av alla poliser och gränsvakter i frågor som rör EU-frågor.

Särskilda utbytesprogram (av typen **Erasmus**) bör inrättas. Riktat deltagande av tredjeländer, såsom utvidgnings- och grannländer, skulle också kunna beslutas från fall till fall.

4.1.2. Hantering av information

Säkerheten i unionen förutsätter effektiva mekanismer för utbyte av information mellan de nationella myndigheterna och de europeiska aktörerna. Därför bör unionen införa en **europeisk informationsmodell** som grundar sig på en förstärkt kapacitet att genomföra strategiska analyser och förbättrad insamling och behandling av operationell information. Denna modell bör vara utformad med hänsyn till de befintliga ramarna, inklusive på tullområdet, och göra det möjligt att ringa in vilka problem som är kopplade till utbyte av information med tredjeländer.

Följande kriterier kommer att behöva fastställas:

- Kriterier för insamling, utbyte och behandling av information som samlats in för säkerhetsändamål, med hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd.
- En uppföljningsmekanism för att utvärdera hur informationsutbytet fungerar.
- Metoder för att identifiera framtida behov.
- De vägledande principerna för politiken i fråga om internationell överföring av uppgifter för säkerhetsändamål, med respekt för de höga krav som gäller i fråga om uppgiftsskydd.

Å andra sidan måste unionen kraftigt förstärka sin förmåga att analysera och sammanställa de strategiska uppgifter som den har tillgång till. Det innebär att synergierna mellan Europol och Frontex behöver förbättras. Nätverken av sambandsmän i medlemsstaterna och tredjeländer behöver också samordnas och användas på ett bättre sätt i detta sammanhang. Dessa åtgärder kommer att göra det möjligt att snabbare besluta vilka åtgärder som behöver vidtas på det operativa planet.

4.1.3. *Införande av nödvändiga tekniska verktyg*

Ny teknik måste hålla jämna steg med och främja den pågående utvecklingen mot ökad rörlighet, utan att det inkräktar på enskilda personers säkerhet och frihet.

Detta kommer att kräva en politik som garanterar en hög nät- och informationssäkerhet i hela Europeiska unionen. Säkerhetsförberedelserna och driftssäkerheten i kritisk infrastruktur, även på området för informations- och kommunikationsteknik (IKT) och IKT-tjänster, måste förbättras.

Vid utarbetandet av den europeiska informationsmodellen måste EU, med utgångspunkt från tidigare erfarenheter, överväga att skapa en riktig **IT-arkitektur** för att se till att de tekniska lösningar som väljs på nationell nivå är kompatibla med befintliga och framtida europeiska system, och att de utvecklas på ett konsekvent sätt och i linje med de behov som har konstaterats. En sådan arkitektur skulle också ge skalfördelar efterhand som systemen tas i drift. Slutligen skulle den möjliggöra planering på nationell nivå av de investeringar som krävs för att uppfylla målen för den interna säkerhetsstrategin.

Den **forskning och utveckling** som bedrivs på säkerhetsområdet måste vara i fas med den interna säkerhetsstrategins prioriteringar och vara inriktad på att förbättra interoperabiliteten, identifiera behov och relevant teknik samt att kontrollera resultat och utveckla lämpliga normer. Forskningsinsatserna behöver vara anpassade efter användarnas faktiska behov och understödjas av offentlig-privata partnerskap, vilket framgår av erfarenheterna från det arbete som utförs av Esrif³. De resurser som är tillgängliga för forskning och teknisk utveckling måste användas på ett sätt som till fullo motsvarar användarnas förväntningar. På sikt kunde det också bli aktuellt att inrätta en särskild **fond för den inre säkerheten**.

³ Europeiskt forum för forskning och innovation på säkerhetsområdet.

4.2. En effektiv politik

Strategin för inre säkerhet bör byggas kring tre sinsemellan kompletterande och numera oupplösligt sammanlänkade åtgärdsområden: ett förstärkt polissamarbete, ett anpassat straffrättsligt system och en mer effektiv förvaltning av tillträdet till EU:s territorium.

4.2.1. Ett mer effektivt europeiskt polissamarbete

Det främsta syftet med polissamarbetet är att **bekämpa former av brottslighet som typiskt sett är gränsöverskridande till sin natur**. Det är här som EU verkligen kan visa att dess insatser tillför ett mervärde. Den europeiska informationsmodellen kommer att ge förutsättningar att underlätta de operativa avdelningarnas arbete genom att förtydliga de olika befintliga kanalerna för utbyte av information.

Det är viktigt att bättre utnyttja potentialen hos **Europol**, som systematiskt bör informeras om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och involveras i viktiga gränsöverskridande operationer. När det väl har klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas, är det nödvändigt att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol. Europol bör också förstärka sina band med Eurojust för att säkra att dess arbete följs upp på det rättsliga planet. Slutligen skulle Europol kunna överta Cepol:s utbildningsroll.

Europol behöver även utvidga sin internationella dimension och fördjupa förbindelserna med unionens grannregioner och grannsstater. Dessutom bör Europol knytas närmare till ESFP:s (europeisk säkerhets- och försvarspolitik) polisiära uppdrag och bidra till att främja standarder och god praxis för europeiskt polissamarbete i tredjeländer.

Generellt förutsätter ett effektivt polissamarbete att det utvecklas **nära förbindelser med tredjeländer**. EU bör ingå avtal om polissamarbete när så krävs. Här är det viktigt att se till att åtgärder som vidtas av EU och av medlemsstaterna kompletterar varandra på ett bättre sätt.

Att hindra brottslingar från att utnyttja området utan inre gränser för att undgå utredning och lagföring är ett annat prioriterat mål. Vid fastställandet av om samarbetet ska ske på regional, nationell, europeisk eller internationell nivå måste huvudkriteriet vara effektivitet. Man bör också utveckla synergier mellan de olika nationella, europeiska och internationella aktörerna (Europol, Olaf – när det är fråga om skyddet av EU:s ekonomiska intressen – och Interpol). Försöken med gränsöverskridande regionalt samarbete måste föras vidare och knytas till nätverk: man bör således utveckla ett modellcentrum för polis- och tullsamarbete som kan komma till användning vid sportevenemang eller andra evenemang där stora människomassor samlas (till exempel Olympiska spelen 2012, Europamästerskapet i fotboll 2012). Vidare bör man genomföra gränsöverskridande experiment för utvärdering av risken för brott.

Slutligen är det av största vikt för unionen att kunna **jämföra uppgifter och förbättra möjligheterna att förebygga** såväl organiserad som lokal brottslighet. För att utvärdera verkningarna av sina insatser måste unionen **skapa statistiska verktyg** för att mäta brottslig verksamhet. Dessutom måste en **gemensam strategi** utvecklas, som plattform för insatser av lokala och nationella aktörer (de brottsbekämpande myndigheterna och det civila samhället). Denna ram ska vila på utbyte av god praxis och ett gemensamt utarbetande av insatsnormer och utvärderingsmetoder. Det är viktigt att på ett bättre sätt utnyttja det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN) genom att utgå från resultaten av utvärderingen av dess verksamhet. Planer finns på att, i den mån det är möjligt, låta vissa utvidgningsländer delta.

4.2.2. Ett straffrättsligt system till skydd för EU-medborgarna

För att den gränsöverskridande brottsligheten ska kunna bekämpas är det viktigt att rättskipningen inte hindras av skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem.

Unionen är i färd med att inrätta ett övergripande system för bevisupptagning i gränsöverskridande mål. Detta system bör inbegripa en verklig **europaisk bevisinhämtningsorder** som ersätter alla befintliga rättsakter på området. Detta instrument, som skulle erkännas och tillämpas automatiskt i hela EU, kommer att främja ett snabbt och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Det skulle fastställa verkställighetsfrister och så långt som möjligt begränsa grunderna för avslag. Andra frågor som behöver undersökas närmare är

- en europeisk rättslig ram för elektronisk bevisning,
- ett europeiskt beslut om hämtning av personer till domstolsförhandling, utformat med hänsyn till de möjligheter som videokonferenstekniken erbjuder,
- minimiprinciper för att underlätta ömsesidig tillgång till bevisning mellan medlemsstater, även vetenskaplig dokumentation.

Med hänsyn till de senaste förändringarna av dess rättsliga ram är det också nödvändigt att **fortsätta arbetet med att stärka Eurojust**, särskilt när det gäller undersökningar på områden som berörs av den gränsöverskridande organiserade brottsligheten.

Det är viktigt att fortsätta insatserna för att förbättra systemet för **utbyte av uppgifter ur kriminalregister** (Ecris), och samtidigt utvärdera hur utbytet fungerar. Sammankopplingen av kriminalregister bör göra det möjligt att förhindra vissa brott (till exempel genom kontroller vid tillsättningen av vissa typer av tjänster, särskilt arbeten som innebär kontakter med barn). Vidare behöver Ecris utvidgas så att systemet även omfattar tredjelandsmedborgare som dömts för brott i unionen.

Samtidigt måste rätten till försvar stärkas. I denna fråga krävs framsteg, inte bara för att upprätthålla individens rättigheter, utan även för att säkerställa det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstater och EU-medborgarnas tilltro till unionen. Med en handlingsplan som grundar sig på ett tematiskt angreppssätt skulle arbetet för att skapa gemensamma minimigarantier kunna utsträckas till att även omfatta skydd av oskuldspresumtionen samt häktning (tid och översyn av häktningsgrunderna).

Slutligen kan man konstatera att fängelser alltför ofta är platser som gynnar kriminalisering och radikalisering. Därför bör man överväga att införa ett gemenskapsprogram som gör det möjligt att finansiera pilotprojekt i medlemsstaterna som syftar till att undersöka alternativ till fängelsestraff.

4.2.3. Säkrare rutiner för inresa och vistelse

I en värld som blir alltmer globaliserad måste unionen arbeta för att underlätta människors rörlighet och samtidigt garantera deras personliga säkerhet inom ramen för en **samlad strategi för kontroll av inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium**.

4.2.3.1. Kontroll och övervakning av gränserna

Utvecklingen av en **integrerad förvaltning av gränserna** förutsätter en fortsatt modernisering av Schengenregelverket och ökat **samarbete** för att slå vakt om en bättre samordning av målen när det gäller att kontrollera flöden av människor och varor.

Upprätthållandet av en hög inre säkerhetsnivå måste gå hand i hand med en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd.

Medlemsstaternas operativa samarbete genom Frontex måste förbättras. Byrån bör spela en central roll i den framtida mekanismen för övervakning av de yttre gränserna, och dess operativa förmåga behöver förstärkas, bland annat genom inrättande av regionala och/eller specialiserade byråer. Viktiga prioriteringar är ledningsbefogenheter vid gemensamma insatser på frivillig grund, användning av egna resurser samt förmågan att mobilisera den personal som krävs för att genomföra operationer.

De olika typerna av kontroller (säkerhet, invandring, tull) vid gränsövergångsställen måste rationaliseras, bland annat genom separering av privat och kommersiell trafik. I vissa fall kommer denna rationalisering att innebära förbättringar av den befintliga infrastrukturen och ökad tillgång till ny teknik (biometriska kännetecken etc.). Ett närmare samarbete mellan de nationella myndigheterna kommer att göra det möjligt att förenkla förfarandena, och därigenom underlätta passagen av gränserna. Det kommer också att möjliggöra ett optimalt utnyttjande av resurserna.

Man bör ägna särskild uppmärksamhet åt **situationen för sårbara personer och grupper**. Behovet av internationellt skydd och mottagandet av underåriga utan medföljande vuxen är frågor som kommer att prioriteras i detta sammanhang. Det blir särskilt viktigt att samordna insatserna av Frontex och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor när det gäller att ta emot personer som gripits i samband med att de försökt ta sig över de yttre gränserna. I detta sammanhang kommer unionen också att behöva överväga ett förtydligande av de internationella bestämmelser som reglerar kraven på kontroll och övervakning av sjögränserna, utan att det inverkar på de grundläggande förpliktelserna när det gäller sjöräddning.

Utvecklingen av det **europiska gränsövervakningssystemet (Eurosur)** kommer att fortsätta. Före utgången av 2013 ska ett samarbete mellan medlemsstaterna och med Frontex ha inrättats i syfte att utbyta övervakningsuppgifter rörande de östra och de södra gränserna.

Europeiska unionen kommer att sträva efter att utveckla och stärka sina förbindelser med tredjeländer när det gäller frågor om en integrerad förvaltning av gränserna.

4.2.3.2. Informationssystem

Utvecklingen av SIS II och VIS⁴ kommer att slutföras, så att dessa system kan tas i full drift. Deras förvaltning skulle kunna stabiliseras genom inrättande av en ny byrå.

Ett system för **elektronisk registrering av inresor till och utresor från** EU-medlemsstaternas territorium kommer att inrättas, vid sidan av program för registrerade resenärer. Den nya byrån skulle kunna anförtros uppgiften att utveckla dessa system, så att de tas i drift från och med 2015. EU kommer också att yttra sig om huruvida man bör skapa ett europeiskt system för förhandsresetillstånd.

⁴

SIS II: Schengens informationssystem II och VIS: informationssystemet för viseringar.

4.2.3.3. Viseringspolitiken

Unionen **måste till att börja med effektivt genomföra** de instrument som redan står till förfogande. Ikraftträdandet av den nya gemenskapskodexen om viseringar och den gradvisa utvecklingen av VIS kommer att bidra till större konsekvens och effektivitet. Dessutom är viseringspolitiken ett viktigt verktyg i unionens utrikespolitik. Den måste därför vara en del av en bredare vision som tar hänsyn till en rad inrikespolitiska och utrikespolitiska prioriteringar.

Regionala program för konsulärt samarbete kommer att åtfölja det gradvisa genomförandet av VIS. Programmen kommer att omfatta en europeisk fortbildning för medlemsstaternas konsulära personal, en systematisk planering för gemensamma center för viseringsansökningar och representationsavtal mellan medlemsstaterna, informationskampanjer i de berörda länderna samt inledandet av en regelbunden dialog med dessa länder.

Inom ramen för denna strategiska planering bör man utvärdera om det vore lämpligt att främja ingåendet av **nya avtal om förenklade förfaranden** för utfärdande av viseringar. Tillgången till biometriska pass kommer att vara en förutsättning för att sådana förhandlingar ska kunna slutföras. Förhandlingarna bör även omfatta frågan om återtagande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Förteckningarna över länder vars medborgare omfattas respektive är undantagna från viseringsplikt (den negativa respektive den positiva förteckningen) kommer att ses över regelbundet på grundval av en systematisk utvärdering av de berörda tredjeländernas situation. Utvärderingskriterierna kommer att vara: säkerhetsnivån på resehandlingar, gränskontrollens effektivitet, förmåga att hantera asyl- och invandringspolitik, förmåga att effektivt bekämpa organiserad brottslighet och överensstämmelse med EU:s utrikespolitik i förhållande till landet i fråga. Alla möjligheter till politisk dialog kommer att behöva undersökas för detta ändamål.

Men unionen måste gå längre än så och planera för införandet av en **gemensam europeisk Schengenvisering**. Denna visering skulle, om möjligt, utfärdas av en gemensam konsulär myndighet, på grundval av kriterier som garanterar att alla sökande behandlas lika. Vidare skulle besluten om att utfärda viseringar gradvis kunna bygga mer på en bedömning av risken i det enskilda fallet, i stället för som idag på en riskpresumtion kopplad till nationaliteten. Denna utveckling skulle bli möjlig genom införandet på lång sikt av system som medger insamling av förhandsinformation om personer som vill resa till någon av Europeiska unionens medlemsstater.

4.3. Gemensamma mål

Unionen kan tillföra ett verkligt mervärde i kampen mot vissa typer av hot som kräver särskilt samordnade insatser. Strategin för den inre säkerheten kommer att behöva fokuseras på dessa områden.

4.3.1. Kampen mot den internationella organiserade brottsligheten

Europeiska unionen måste fastställa sina kriminalpolitiska prioriteringar genom att identifiera ett antal brottstyper och rikta in de verktyg som den har utvecklat för att i första hand bekämpa dessa brott. Dessa **pilotområden** kommer att fungera som plattform för utprovning av idéer och metoder. Kampen mot dessa brottsfenomen kommer att förutsätta ett

systematiskt informationsutbyte, användning fullt ut av europeiska utredningsverktyg och, i förekommande fall, utveckling av gemensamma utredningsmetoder och förebyggande metoder. De metoder som testas kommer sedan att kunna utsträckas till andra former av särskilt allvarlig brottslighet med en gränsöverskridande dimension, till exempel vapensmuggling och sjöröveri.

Människohandel

Människohandel är ett allvarligt brott mot de mänskliga rättigheterna, och för att bekämpa den krävs att alla typer av åtgärder mobiliseras, alltifrån förebyggande åtgärder och berottsbekämpning till skydd av brottsoffer.

För att förebygga människohandel måste det civila samhället involveras i större utsträckning och samordningen mellan behöriga myndigheter, avdelningar, nätverk och byråer förbättras. Tredjeländer bör uppmuntras att ratificera och tillämpa relevanta internationella instrument.

De konsulära avdelningarna i ursprungsländerna måste engageras i arbetet för att bekämpa bedrägerier i samband med utfärdande av viseringar. I ursprungsländerna skulle informationskampanjer riktade till potentiella offer, särskilt kvinnor och barn, kunna genomföras i samarbete med de lokala myndigheterna.

Kampen mot kriminella nätverk förutsätter också underrättelsearbete och strategisk analys i samband med ursprungs- och transitländer. Kontrollen vid gränserna behöver också förstärkas för att förebygga människohandel, särskilt sådan som drabbar underåriga.

Offren bör skyddas och stödjas genom olika åtgärder, exempelvis befrielse från straffrättsligt ansvar, legalisering av deras vistelse, utveckling av ersättningsmekanismer, stöd till återintegrering i samhället i ursprungslandet vid frivilligt återvändande, också för att öka deras samarbetsvilja vid brottsutredningar.

Sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi

I Europa löper 10–20 % av alla barn risk att utsättas för sexuella övergrepp. Att skydda barn från dessa faror är ett mycket viktigt inslag i strategin för att främja barns rättigheter. Unionen måste utveckla preventionsmekanismer. Den bör till exempel främja utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter rörande personer som begått sexualbrott mot barn, i syfte att förebygga nya brott.

Kampen mot barnpornografi på internet förutsätter ett nära samarbete med den privata sektorn för att identifiera och stänga ner eller blockera tillträdet till webbplatser som innehåller barnpornografiskt material, utan att frångå relevanta förfaranden. Europol kommer här att behöva spela en drivande roll genom att utveckla en plattform för anmälan på nätet av webbplatser som innehåller barnpornografi, och därigenom underlätta ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Denna åtgärd kommer att kompletteras av åtgärder som erhåller stöd inom ramen för programmet för ett säkrare internet för 2009-2013.

Slutligen är en aktiv politik för internationellt samarbete nödvändig för att man ska kunna införa mekanismer för indragning av kriminella internetleverantörers IP-adresser och underlätta en snabb nerstängning av webbplatser utanför Europa.

It-brottslighet

Den digitala ekonomin är en viktig tillväxtfaktor. Unionen måste främja en politik som gör det möjligt att garantera en mycket hög nivå av nätverkssäkerhet.

Unionen måste förtydliga reglerna om domstols behörighet och den rättsliga ram som gäller för cyberrymden, i syfte att främja gränsöverskridande utredningar. Det är viktigt att inrätta en rättslig ram som gör det möjligt att ingå samarbetsavtal mellan de brottsbekämpande myndigheterna och operatörerna. Dessa avtal kommer att medge att man kan reagera snabbare vid it-attacker. Vidare måste medlemsstaternas insatser samordnas bättre genom ett specialiserat nätverk bestående av de nationellt ansvariga för kampen mot it-brottslighet. Också här kommer Europol att spela rollen som europeiskt resurscentrum genom att skapa en europeisk plattform för rapportering av brott.

Ekonomisk brottslighet

Unionen måste minska de möjligheter som en globaliserad ekonomi innebär för den organiserade brottsligheten, särskilt under den rådande krisen som ökar det finansiella systemets sårbarhet, och avdela lämpliga resurser för att möta dessa utmaningar på ett effektivt sätt. Därför behöver **kapaciteten att genomföra utredningar och analyser av ekonomisk brottslighet** utvecklas genom samutnyttjande av resurser, särskilt på fortbildningsområdet.

När det gäller penningtvätt behöver finansunderrättelseenheterna samordna sitt arbete på ett bättre sätt. Deras analyser skulle, inom ramen för den europeiska informationsmodellen, kunna matas in i en databas över misstänkta transaktioner, placerad exempelvis hos Europol. Vidare måste alla tillgängliga informationskällor tas i anspråk och samordnas för att identifiera misstänkta förflyttningar av kontanter.

Lagföringen av skattebedrägeri och korruption inom det privata näringslivet måste effektiviseras. På finansmarknaderna krävs förbättrade möjligheter att i ett tidigt skede upptäcka bedrägligt marknadsmissbruk (insiderbrott och marknadsmanipulation) och förskingringsbrott. När så krävs måste straffrättsliga påföljder kunna utdömas, även med avseende på berörda juridiska personer.

Eftersom den rättsliga ram som möjliggör **förverkande och beslag** redan är på plats, bör det snarast möjligt inrättas ett europeiskt nätverk bestående av myndigheter med ansvar för återförande av vinning av brott.

Unionen måste även sätta upp mål rörande öppenhet och **insatser mot korruption**. Mot bakgrund av en regelbunden utvärdering av de insatser som gjorts av unionen och medlemsstaterna bör åtgärder vidtas för att underlätta utbytet av god praxis när det gäller förebyggande arbete och brottsbekämpning, särskilt inom ramen för nätverket mot korruption och, på grundval av befintliga system och gemensamma kriterier, utveckla indikatorer⁵ som gör det möjligt att mäta insatserna i kampen mot korruption. Insatserna för att bekämpa korruption inom vissa områden av betydelse för EU:s finanser (offentlig upphandling, ekonomistyrning etc.) kommer att bli föremål för ökat intresse.

Förfalskning är ett allvarligt problem för konsumenter och ekonomier. Unionen bör öka insatserna för att undersöka detta fenomen och se till att större hänsyn tas till brottsbekämpningsaspekter i det arbete som utförs av den europeiska tillsynsmyndigheten för

⁵ Till exempel enligt modell från Transparency Internationals korruptionsindex.

frågor om förfalskning och piratkopiering och, i fråga om brott i kommersiell skala, uppmuntra harmonisering av de straffrättsliga påföljderna i medlemsstaternas lagstiftning (utifrån förslag som redan utarbetats av kommissionen).

Unionen bör även bidra till att förstärka det internationella regelverket, för att på ett effektivare sätt kunna bekämpa dessa former av ekonomisk brottslighet, och stödja partnerländernas kapacitet på detta område.

Strategin mot narkotika

I sin **strategi mot narkotika** (2005–2012) förespråkar EU ett övergripande och balanserat angreppssätt, som grundar sig på en samtidig minskning av utbud och efterfrågan. Denna strategi fastställdes för en viss tidsperiod, som löper ut under Stockholmsprogrammets löptid. Den kommer att behöva förnyas på grundval av en fördjupad utvärdering av handlingsplanen mot narkotika för 2009–2012, som utförs av kommissionen med bistånd av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk och Europol.

Unionens insatser bör orienteras efter fyra principer:

- Förbättra samordningen och samarbetet på nationell, europeisk och internationell nivå, särskilt med vissa regioner i världen.
- Främja en konsekvent hållning när det balanserade angreppssätt som unionen förespråkar när det gäller att bekämpa narkotikaproblemet tas upp i internationella organisationer och i samarbetet med tredjeländer.
- Mobilisering av det civila samhället, särskilt genom att stärka initiativ som EU-kampanjen om narkotika.
- Förstärka forskning och information för att få tillgång till tillförlitliga uppgifter.

4.3.2. Minska hotet från terrorismen

EU behöver se till att alla verktyg för att bekämpa terrorismen tas i användning. De nationella myndigheterna måste för sin del utveckla förebyggande mekanismer med vilkas hjälp eventuella hot kan uppdagas i god tid.

I detta arbete bör tre områden prioriteras.

Initiativen för att bekämpa **radikalisering** i alla utsatta miljöer (särskilt fängelser och utbildningsinstitutioner) stärkas, på grundval av en utvärdering av effektiviteten hos politiken i medlemsstaterna. Samarbetet med det civila samhället behöver stärkas för att täcka alla faktorer som ligger bakom fenomenet och främja strategier som bidrar till att få ett slut på terrorismen. Samtidigt bör dialogen mellan kulturer och religioner utvecklas så att kunskapen och förståelsen mellan olika samhällen främjas. En stärkt kamp mot främlingsfientlighet kommer också att bidra till att motverka denna typ av radikalisering.

Utnyttjandet av Internet för terrorismändamål måste övervakas mer intensivt, bland annat genom att förstärka de övervakande myndigheternas operativa kapacitet. Lämpliga tekniska verktyg måste finnas till hands och samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn behöver ökas. Målet är att minska spridningen av terroristpropaganda och det konkreta stödet

till terroristaktioner. Detta samarbete bör också underlätta att identifiera personer som hör till terroristnät.

De verktyg som används i kampen mot **finansiering av terrorism** måste anpassas till eventuella nya svagheter i det finansiella systemet och de nya betalningsmetoder som används av terrorister. Det bör finnas en mekanism som möjliggör dels att finansieringsströmmarna kan övervakas i tillräcklig utsträckning, dels att man på ett effektivt och öppet sätt kan identifiera de personer eller grupper som kan tänkas finansiera terrorism. Det måste utarbetas rekommendationer till välgörenhetsorganisationer i syfte att få dem att erbjuda större insyn och ta ett större ansvar.

När det gäller att bekämpa terrorism kommer EU att se till att dess politik överensstämmer med internationella normer och inta en aktiv roll i olika multilaterala forum, särskilt FN.

Hanteringen av risken för terrorism förutsätter bland annat särskilda förebyggande åtgärder. För att kunna analysera hotet från terrorismen på europeisk nivå bör en metod som bygger på gemensamma parametrar tas fram i samarbete med Europol. Det europeiska programmet **för skydd av kritisk infrastruktur** måste genomföras. Utöver transport- och energisektorerna bör programmet omfatta annan infrastruktur som är viktig för befolkningen och den ekonomiska verksamheten (såsom datanät). **CBRN**-material (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära material) som kan användas för att genomföra omfattande terroristdåd bör uppföras på en förteckning och omfattas av säkerhets- och spårbarhetsåtgärder. Detta förutsätter bland annat samarbete med den privata sektorn och ett införande av ett varningssystem för misstänkta transaktioner. Även EU:s handlingsplan rörande **sprängämnen och explosiva varor** måste genomföras och informationen om säkerheten i fråga om dessa ämnen förbättras. Det behöver också utarbetas en lagstiftningsram som täcker hot från prekursorer till dessa ämnen.

5. ATT FRÄMJA INTEGRATION I SAMHÄLLET: ETT ANSVARFULLT OCH SOLIDARISKT EUROPA I FRÅGA OM INVANDRING OCH ASYL

En av EU:s största utmaningar i framtiden kommer att vara att se till att migrationsströmmarna styrs på ett effektivt sätt, särskilt mot bakgrund av att befolkningen åldras. Invandringen spelar en viktig roll för befolkningstillväxten i EU och den kommer på längre sikt att ge ett avgörande bidrag till EU:s ekonomiska resultat.

Utvecklingen av en gemensam invandrings- och asylpolitik kommer att vara en viktig prioritering under de kommande åren, i enlighet med kommissionens meddelande från juni 2008. Solidariteten måste stå i centrum för den gemensamma politiken och EU behöver således utöka stödet till de medlemsstater som är mest utsatta för migrationstrycket. Genomförandet av principerna och målen i pakten för invandring och asyl kommer att utgöra grunden för EU:s åtgärder på detta område i framtiden, och kommer regelbundet att tas upp till diskussion i Europeiska rådet.

Det finansiella stödet för hanteringen av migrationen måste ägnas särskild uppmärksamhet: en utvärdering bör genomföras för att fastställa om strukturen och fördelningsnycklarna för de nuvarande interna instrumenten fortfarande svarar mot medlemsstaternas behov och de nya migrationsfenomenen.

5.1. En dynamisk invandringspolitik

Invandringspolitiken måste ingå i en vision på lång sikt där tonvikten läggs på respekt för de grundläggande rättigheterna och mänsklig värdighet. Den måste också utgöra ett redskap för att hantera den ökade rörlighet som hänger samman med globaliseringen, med en betoning på social ekonomisk och kulturell utveckling.

5.1.1. Konsolidera ett övergripande tillvägagångssätt

Migrationsfrågorna måste utgöra en integrerad del av EU:s utrikespolitik. För att migrationsströmmarna ska hanteras på ett samordnat sätt krävs ett konkret och fungerande samarbete med tredjeländer. Det **övergripande tillvägagångssättet** bygger på att det skapas en konsekvent och innovativ ram som sedan successivt utvecklas. För att kunna förverkliga detta bör EU och dess medlemsstater göra följande:

- Arbeta aktivt för att fördjupa **dialogen** och **partnerskapet** med länder, regioner och kontinenter utanför EU och systematiskt ta med ursprungs-, destinations- och transitländer. Afrika samt östra och sydöstra Europa utgör fortfarande prioriterade områden, men detta utesluter inte dialog och nära samarbete med Latinamerika, Västindien och Asien.
- Planera att ingå nya särskilda avtal som täcker de tre dimensionerna av det övergripande tillvägagångssättet, nämligen hantering av olaglig invandring (inklusive återtagande och stöd till frivilligt återvändande och återanpassning), främjande av rörlighet och laglig invandring, bidrag till utveckling enligt modell från partnerskapen för rörlighet.
- Införa ett effektivt och solidariskt system för att förebygga olaglig invandring, hantera laglig invandring och stödja invandrare som är i behov av skydd och asyl. Detta är särskilt viktigt i Medelhavsområdet.
- **Konsekvent använda alla de redskap som står till buds inom invandringspolitiken**, t.ex. migrationsprofiler, program för cirkulär migration och samarbetsplattformar samt stärka rollen hos **partnerskapen för mobilitet**.
- Effektivare hantera olaglig invandring och människosmuggling genom att ta fram information rörande migrationsvägar, främja samarbete i fråga om övervakning och gränskontroller och underlätta återtagande genom att främja stödåtgärder för återvändande.
- Utforma ytterligare initiativ när det gäller **invandring och utveckling**: underlätta penningöverföringar och beakta nedgången i fråga om överföringar till följd av den ekonomiska krisen, engagera invandrargrupper i arbetet för att utveckla deras ursprungsländer eller ursprungsregioner och lindra effekterna av hjärnflykten.
- Mobilisera EU:s olika verktyg för samarbete för att **stärka myndigheternas kapacitet** på statlig, regional och lokal nivå i tredjeländer, så att de kan hantera migrationsfrågor, även när det gäller att öka kapaciteten för att tillhandahålla tillräckligt skydd.

EU måste också ägna uppmärksamhet åt förbindelserna mellan invandringspolitiken och politiken på andra områden, bl.a. socialpolitiken, den ekonomiska politiken och handelspolitiken.

5.1.2. *En samstämmig politik som beaktar arbetsmarknadens behov*

Den ekonomiska invandringen borde bättre motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. På så sätt skulle bland annat invandrarnas kompetens bättre kunna tas tillvara och deras integration underlättas. EU behöver en **gemensam ram** i form av ett flexibelt system för invandring som möjliggör en anpassning till den ökade rörligheten och till behoven på de nationella arbetsmarknaderna. Denna gemensamma ram bör till fullo respektera medlemsstaternas befogenheter när det gäller att fastställa antalet tredjelandsmedborgare som ges tillträde av sysselsättningsskäl. Två frågor bör i detta sammanhang ägnas särskild uppmärksamhet, nämligen betydelsen av invandrarnas rörlighet inom EU och de konsekvenser för invandrarnas uppehållstillstånd som en förlorad arbetsplats kan få.

Man bör överväga möjligheterna att inrätta ett observationsorgan⁶ för att främja analysen av och förståelsen för migrationsfenomen. Med hjälp av detta organ skulle man på ett systematiskt sätt kunna sprida information och utnyttja tillgängliga studier och informationskällor och främja tillgängligheten av jämförbara uppgifter om migration. Samordningen mellan organet och befintliga nätverk som sysslar med migrationsfrågor måste säkerställas.

Det är vidare av största vikt att invandrarnas kompetens fås att motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. Av denna orsak bör invandringen organiseras på grundval av **en övergripande bedömning av den kompetens** som Europa kommer att behöva fram till 2020, med beaktande av den ekonomiska situationen.

Det räcker inte att fastställa vilka behoven är. Det krävs också att utbud och efterfrågan möts. För att detta ska bli möjligt borde det övervägas att upprätta en **uropeisk plattform för dialog**. Med hjälp av denna plattform skulle man kunna fastställa hur man bäst kan styra arbetskraftsinvandringen och vilka anpassningar av den juridiska och institutionella ramen som är nödvändiga. Plattformen skulle kunna samla arbetsgivare, fackföreningar, medlemsstaternas arbetsförmedlingar, rekryteringsföretag och andra berörda parter. Ett ömsesidigt godkännande av kvalifikationer och färdigheter genom överenskommelser mellan EU och tredjeländer skulle också vara viktigt i detta sammanhang.

5.1.3. *En aktiv politik som bygger på en europeisk status för lagliga invandrare*

För att den lagliga invandringen ska kunna leda till möjligast positiva effekter för alla parter – ursprungslandet och destinationslandet, de mottagande samhällena och invandrarna själva – behövs ett tydligt, öppet och rättvist tillvägagångssätt där respekten för individen bibehålls. I detta syfte bör det antas **en invandringskodex** för att lagliga invandrare ska kunna garanteras lika rättigheter på samma sätt som EU-medborgarna. Denna kodifiering av befintliga rättsakter skulle dessutom ge en möjlighet att vid behov göra ändringar för att förenkla eller komplettera gällande bestämmelser och förbättra tillämpningen av dem i praktiken.

⁶ Detta organ skulle inte ha formen av en gemenskapsbyrå.

Familjeåterförening är ett av de viktigaste motiven till invandring, och den står för en stor andel av den lagliga invandringen. EU bör anta gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av personer som invandrar i **familjeåterföreningssyfte**. Med hänsyn till den låga graden av harmonisering av nationell lagstiftning på området skulle en översyn av direktivet kunna göras, efter ett brett samråd.

Invandringen innebär en möjlighet för EU att berikas kulturellt och ekonomiskt, men för att denna potential ska kunna utnyttjas måste **integrationen i mottagarlandet** förbättras. Denna förbättring förutsätter inte bara ökade ansträngningar från statliga, regionala och lokala myndigheters sida, utan också ett aktivare deltagande från det mottagande samhället och invandrarna själva. En gemensam samordningsmekanism genom vilken medlemsstaternas insatser kan stödjas med hjälp av en gemensam referensram skulle kunna utvecklas på följande sätt:

- Utarbeta gemensam praxis och europeiska modeller för att underlätta integrationsprocessen, särskilt när det gäller nyanlända invandrare, t.ex. grundläggande inslag som introduktions- och språkkurser, ett starkt engagemang från mottagarsamhällets sida och ett aktivt deltagande från invandrarnas sida på alla delområden av det gemensamma livet.
- Utarbeta gemensamma indikatorer för utvärdering av integrationspolitiken.
- Överbrygga gränserna mot politiken på andra områden, såsom utbildning, kultur, sysselsättning, flerspråkighet och ungdomsfrågor. Skolornas avgörande roll bör lyftas fram, särskilt när det gäller pedagogiska modeller där europeiska värden står i centrum.
- Förbättra samrådet med det civila samhället och öka dess deltagande, med hjälp av den europeiska webbplatsen om integration och Europeiskt integrationsforum.

5.1.4. *Bättre kontroll av olaglig invandring*

Att förebygga och minska den olagliga invandringen och därtill knuten brottslig verksamhet, med bibehållen respekt för de mänskliga rättigheterna, utgör ett viktigt komplement till utvecklandet av en gemensam politik rörande laglig invandring. Särskilt kampen mot brottsliga nätverk måste intensifieras.

Olaglig anställning måste bekämpas med hjälp av förebyggande och repressiva åtgärder samtidigt som man garanterar skyddet för de invandrare som blivit utsatta. Genomförandet av direktivet om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU måste stödjas och övervakas.

Nolltolerans måste tillämpas i fråga om **människosmuggling och människohandel**. Lämpliga investeringar måste göras i mänskliga och ekonomiska resurser för att öka kontrollen, i synnerhet på arbetsplatserna, men också för att förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren.

Utformandet av en effektiv politik rörande **återsändande och återvändande** måste ske i enlighet med lagen och med respekt för de berörda personernas värdighet. I december 2010 träder bestämmelserna i direktivet om återvändande i kraft. Genomförandet av direktivet

kommer att övervakas noggrant, särskilt när det gäller att effektivt verkställa utvisning eller avvisning, och i fråga om frihetsberövande, rättsmedel och behandling av sårbara personer. Genomförandet måste stödjas genom ökat operativt samarbete mellan medlemsstaterna. På längre sikt behöver principen om ömsesidigt erkännande av beslut om återsändande konkretiseras på grundval av en utvärdering av denna lagstiftning. Genom den obligatoriska registreringen av inreseförbud i Schengens informationssystem (SIS) kommer denna princip att genomföras till fullo.

Frivilligt återvändande bör prioriteras och aktivt främjas, särskilt inom ramen för befintliga finansieringsinstrument. Alltför ofta kan återsändanden inte verkställas på grund av juridiska eller praktiska hinder. I avsaknad av tydliga regler bör det övervägas att, efter en analys av behoven och av nationell praxis, införa gemensamma normer rörande ansvaret **för illegala invandrare som inte kan återsändas**. När det gäller **regularisering** måste utbytet av information mellan medlemsstaterna förbättras. Riktlinjer för hur regulariseringar ska genomföras skulle kunna utarbetas.

En annan särskild svår fråga som bör bli föremål för omfattande undersökning gäller **underåriga utan medföljande vuxen** som olagligt inreser på EU:s territorium. På grundval av undersökningen bör det göras upp en handlingsplan för att konsolidera och komplettera tillämpliga rättsliga och finansiella instrument och stärka samarbetet med ursprungsländerna, bland annat för att underlätta barnens återvändande till sina ursprungsländer.

5.2. Asylfrågor: ett gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet

År 2008 lämnades nära 240 000 asylansökningar in i EU. Vissa medlemsstater berörs av asylfrågorna mer än andra, antingen när det gäller antalet mottagna ansökningar eller ansökningar i förhållande till befolkningen.

EU måste fortsätta att verka för att bli ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet, med utgångspunkt i de grundläggande rättigheterna, strikta normer för skyddet och en allmän förbättring av kvaliteten på de nationella systemen, samtidigt som man trappar upp kampen mot missbruk.

5.2.1. Ett område med enhetligt skydd

EU har gjort betydande framsteg i riktning mot ett gemensamt europeiskt asylsystem som till fullo bygger på Genèvekonventionen och andra tillämpliga internationella instrument. En gemensam uppsättning normer har etablerats under de senaste tio åren. Nu gäller det att snabbt anta lagstiftningsförslagen inom den andra etappen av harmoniseringsprocessen, för att senast 2012 införa ett enhetligt asyلفörfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus.

På det operativa planet måste EU ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel som behövs för att dess kapacitet ska kunna utnyttjas. Alla tjänstemän som handlägger asylansökningar i medlemsstaterna bör delta i gemensam utbildning. De kommer också att få högkvalitativ information rörande ursprungsländerna. Även de nationella domstolarna bör delta i denna process. På grundval av en utvärdering kan byråns uppgifter utökas 2013 för att ta hänsyn till de framsteg som gjorts i fråga om solidaritet och delat ansvar.

En strikt kontroll och korrekt tillämpning av regelverket på asylområdet bör bidra till att göra systemet trovärdigt och främja det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna när det gäller en god förvaltning av deras respektive asylsystem. Mekanismer för återkommande

utvärdering skulle kunna inrättas för att underlätta tillnärmningen av asylsystemen i medlemsstaterna.

Integrationen av personer som åtnjuter internationellt skydd måste också förbättras, och hänsyn tas till omständigheterna kring deras ankomst till EU. I detta sammanhang gäller det att hitta lösningar för sådana asylsökande som inte erhåller flyktingstatus eller subsidiärt skydd, men som av särskilda orsaker ändå inte kan återsändas.

En fördjupad utvärdering kommer att göras av hur rättsakterna i den andra etappen införlivas med nationell lagstiftning och genomförs, och av framstegen när det gäller att tillnära praxis och kompletterande åtgärder. På grundval av utvärderingen kommer EU före slutet av 2014 att slå fast **en princip om ömsesidigt erkännande** som tillämpas på alla enskilda beslut om skyddsstatus som fattas av de myndigheter som handlägger asylansökningar. Tack vare denna princip kommer överföringen av skydd att kunna ske utan att särskilda mekanismer måste antas på EU-nivå.

5.2.2. *Delat ansvar och solidaritet mellan medlemsstaterna*

Ansvaret för mottagningen och integrationen av flyktingar måste delas. Även om EU har valt att bibehålla de centrala principerna i Dublinsystemet måste nya initiativ kunna tas på detta område.

Det bör övervägas att inrätta en mekanism **för intern omplacering** mellan medlemsstaterna för personer som åtnjuter internationellt skydd. Denna mekanism skulle fungera på frivillig och samordnad basis. Den första fasen skulle gå ut på att systematiskt planera användning av medel för flyktingar från Europeiska flyktingfonden för denna solidariska insats. I planeringen bör det tas hänsyn till objektiva kriterier. Mekanismen kan omfatta stöd till att skapa permanenta centraler för mottagning och transit i vissa medlemsstater och till särskilda arrangemang för att upprätta ett partnerskap med FN:s flyktingkommissariat. Det bör i detta sammanhang också utredas vilka möjligheter som finns till **gemensam handläggning av asylansökningar** inom och utanför EU, och vilka juridiska och praktiska konsekvenser detta skulle få. Denna utredning bör genomföras med hänsyn till komplementariteten med det gemensamma europeiska asylsystemet och med iakttagande av relevanta internationella normer. På basis av utredningarna och utvärderingen av den första fasen av den ovannämnda solidaritetsmekanismen skulle det kunna övervägas att införa ett **permanent system för solidaritet** från 2013. Samordningen för detta system skulle skötas av byrån för samarbete i asylfrågor.

Solidariteten inom EU när det gäller det ekonomiska ansvaret bör ses över. I tio års tid har fördelningen av det ekonomiska ansvaret genomförts inom ramen för Europeiska flyktingfonden, som har stött en stegvis harmonisering av lagstiftningen. Nya fördelningskriterier eller insatsområden bör fastställas på grundval av utvecklingen av den gemensamma politiken på området.

5.2.3. *Solidaritet med tredjeländer*

Solidariteten med tredjeländer som är utsatta för betydande flyktingströmmar eller tar emot stora grupper av flyktingar och fördrivna personer är av största vikt. **Tillgången till skydd** och respekten för principen om icke-avvisning bör säkerställas. EU kommer också att stödja uppbyggandet av kapaciteten i tredjeländer för att de ska kunna utveckla egna system för asyl och skydd.

I detta sammanhang kan det övervägas att fastställa nya former av ansvar för skydd. **Förfaranden för skyddad inresa** och utfärdandet av humanitära viseringar bör underlättas, bland annat med hjälp av diplomatiska beskickningar eller andra typer av strukturer som upprättas i tredjeländer, inom ramen för en övergripande strategi för hantering av rörlighet.

För att ytterligare stärka asylpolitikens yttre dimension skulle EU kunna utvidga de **regionala skyddsprogrammen** i partnerskap med FN:s flyktingkommissariat och de tredjeländer som berörs, med stöd av byrån för samarbete i asylfrågor och gemenskapens externa finansieringsinstrument.

EU kommer att trappa upp sina insatser när det gäller **omplacering** för att kunna finna varaktiga lösningar för flyktingarna.

6. SAMMANFATTNING

Kommissionen hoppas att rådet, efter en uttömmande diskussion med Europaparlamentet, kan anta ett ambitiöst program på grundval av detta meddelande före årets utgång. På basis av detta kommer kommissionen att lägga fram en handlingsplan för genomförandet av Stockholmsprogrammet så att åtgärder och tidsplan för 2010–2014 kan fastställas i detalj.

BILAGA Prioriteringar

Att skydda och utveckla medborgarnas rättigheter

Grundläggande rättigheter

För att komplettera systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna bör EU ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

På grundval av en rapport från kommissionen kommer EU också att bedöma hur man kan främja en ökad medvetenhet om brott som begåtts av totalitära regimer.

Fri rörlighet

Det är av central betydelse att direktiv 2004/38 om fri rörlighet för personer genomförs effektivt, och kommissionen kommer att offentliggöra riktlinjer och utföra kontroller för detta ändamål.

Som ett led i detta arbete kommer det också att införas ett system som gör att medborgare lätt och utan kostnad kan få tillgång till familjerättsliga handlingar. På sikt bör vi också arbeta för ett ömsesidigt erkännande av familjerättsliga handlingars verkan.

Respekt för mångfalden

EU behöver enas om ett gemensamt tillvägagångssätt för att bättre utnyttja de finansiella och rättsliga instrument som står till buds för att bekämpa diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och homofobi.

Skydd av särskilt utsatta personer

Det bör utarbetas en genomgripande europeisk strategi för barnets rättigheter. Vidare måste EU:s insatser till skydd för utsatta personer och personer i beroendeställning förstärkas.

Uppgiftsskydd

EU bör utveckla ett enhetligt system för skydd av personuppgifter som täcker alla unionens behörighetsområden. Man bör vidare undersöka möjligheterna att skapa en europeisk certifiering för teknik, produkter och tjänster som garanterar respekten för privatlivet. Arbetet med uppgiftsskydd kräver också ett omfattande internationellt samarbete, och EU bör befrämja och delta i utarbetandet av internationella standarder för detta ändamål.

Deltagande i den demokratiska processen

Inför valen till Europaparlamentet 2014 kommer EU att genomföra innovativa insatser för att främja deltagandet i valen.

Konsulärt skydd

Ramen för samordning och samarbete i fråga om konsulärt skydd bör förstärkas.

Att förenkla medborgarnas liv

Principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet för att bygga upp ett europeiskt rättsligt område.

På civilrättens område måste exekvaturförfarandet vid verkställighet av domar i tvistemål avskaffas och det ömsesidiga erkännandet av domar utsträckas till sådana områden som ännu inte omfattas av detta.

Inom det straffrättsliga samarbetet bör principen om ömsesidigt erkännande tillämpas i alla stadier av förfarandet.

Det ömsesidiga erkännandet bör också utsträckas till skydd av vittnen och brottsoffer och till förlust av rättigheter.

För att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan rättssystemen måste insatserna för utbildning av yrkesverksamma inom rättsväsendet stärkas och stödjas genom att man utarbetar gemensamma verktyg. Utbytet mellan rättsutövarna måste utökas, bland annat med hjälp av rättsforumet och olika nätverk, som bör samordna sin verksamhet bättre.

Arbetet med ömsesidigt erkännande bör följas upp av en ingående utvärdering av hur EU:s politik har genomförts på det rättsliga området. EU bör också stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra de nationella rättssystemen.

EU bör enas om en uppsättning gemensamma normer för att tillnärma den nationella lagstiftningen när det gäller särskilt grov, ofta gränsöverskridande, brottslighet. EU bör också, i enlighet med EG-domstolens rättspraxis, vid behov tillgripa straffrättsliga påföljder för att se till att EU-politiken genomförs effektivt.

Inom civilrätten bör lagstiftningen tillnärmās när det gäller miniminormer för vissa civilprocessrättsliga aspekter eller vid beslut om vårdnad.

Tillgången till rättslig prövning måste prioriteras. EU bör arbeta för att stärka befintliga system för rättshjälp, ta tillvara elektroniska medel (e-juridik) och särskilt underlätta tillgången till översättning och tolkning i samband med rättsliga förfaranden. Formaliteterna kring legalisering av handlingar måste förenklas. Stödet till brottsoffer måste förbättras, särskilt i gränsöverskridande fall.

Juridiska medel måste användas för att främja den ekonomiska aktiviteten Verkställandet av domar måste förbättras t.ex. genom ett europeiskt system för kvarstad på bankmedel. Arbetet för att skapa en gemensam referensram för avtalsrätt skulle kunna utnyttjas i samband med framtida lagförslag, och mallar för avtal skulle kunna utformas. Harmoniseringen av reglerna för vilken lagstiftning som ska tillämpas när det gäller försäkringsavtal och bolagsrätt bör fortsätta. EU skulle också kunna överväga om bedrägliga beteenden på det finansiella området vid behov kan ges en straffrättslig uppföljning.

Att skydda medborgarna

EU och medlemsstaterna bör stärka utbildningen för yrkesverksamma inom säkerhetsområdet genom att inrätta utbytesprogram (av typen Erasmus).

EU bör införa en europeisk informationsmodell i syfte att stärka kapaciteten att genomföra strategiska analyser och bedriva operativt samarbete.

Unionen bör utarbeta en it-arkitektur som garanterar kompatibla och enhetliga lösningar som är anpassade till behoven.

Prioriteringarna för den interna säkerhetsstrategin måste stödjas genom forskning och utveckling för att främja en optimal användning av den nyaste tekniken.

Till stöd för dessa insatser kan det bli aktuellt att inrätta en fond för den interna säkerheten.

Alla juridiska och operativa verktyg måste mobiliseras för att hindra brottslingar från att utnyttja de möjligheter som området utan inre gränser erbjuder. Det operativa polissamarbetet bör förbättras, genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna och inrätta ett modellcentrum för polis- och tullsamarbete.

Europol måste spela en central roll i samordningen, utbytet av information och utbildningen av yrkesverksamma personer.

EU:s säkerhet förutsätter ett stärkt polissamarbete med tredjeländer, särskilt länderna i unionens omedelbara grannskap.

EU bör inrätta ett övergripande europeiskt system för bevisupptagning.

Det system för utbyte av uppgifter ur kriminalregister som har införts måste utnyttjas till fullo och kompletteras genom att utsträcka dess användning och utvidga det till att omfatta tredjelandmedborgare.

EU bör införa en juridisk ram rörande minimigarantier för rättssäkerhet och främja pilotprojekt när det gäller alternativ till fängelse som bestraffning.

EU bör införa en permanent integrerad förvaltning av gränserna, som möjliggör smidig inresa för personer i EU och samtidigt garanterar säkerheten för EU:s territorium och en effektiv bekämpning av illegal invandring. Ett enhetligt kontrollsystem vid gränsövergångsställen som omfattar alla typer av kontroller (enligt principen om en enda instans, *"one stop shop"*) bör införas. Frontex samordnande roll och operativa förmåga bör stärkas, och samstämmighet måste råda i fråga om insatser av Frontex och den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor. Det europeiska gränsövervakningssystemet Eurosur bör gradvis införas.

Informationssystemen (SIS II, VIS) bör tas i full drift. Ett system för elektronisk registrering av inresor och utresor och ett program för registrerade resenärer bör inrättas. Möjligheterna att utarbeta ett system för på förhand utfärdade resetillstånd bör utredas.

EU måste införa en gemensam europeisk Schengenvisering. Det kommer att införas gemensamma viseringscentrum i tredjeländer, som ett förstadium till inrättandet av en gemensam konsulär myndighet. Avtal om förenklade förfaranden kommer att ingås med tredjeländer och förteckningarna över länder vars medborgare omfattas av viseringsplikt ses över regelbundet. Det europeiska viseringssystemet bör utvecklas i riktning mot ett system baserat på en bedömning av risken i det enskilda fallet och inte på en riskpresumtion kopplad till nationaliteten.

EU måste utforma en europeisk politik för kamp mot organiserad brottslighet som bygger på en optimal mobilisering av alla tillgängliga verktyg. Nedanstående fem huvudtyper av brott kommer att utgöra prioriterade målområden:

EU måste bekämpa människohandel genom att effektivare angripa nätverk för människosmuggling och förbättra arbetet med upplysning och strategisk analys, genom att inrätta anpassade mekanismer för upptagning av bevisning och förbättra stödet till offer.

EU måste bekämpa sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi, bl.a. genom att främja utbyte av information om personer som dömts för sådana brott. Det bör också upprättas ett nära samarbete med den privata sektorn för att identifiera och stänga eller blockera tillträdet till webbplatser med barnpornografiskt innehåll. EU måste klargöra vilka rättsliga bestämmelser som är tillämpliga på IT-brottslighet och i syfte att bekämpa fenomenet mer effektivt skapa en plattform inom ramen för Europol för anmälan av sådana brott.

EU måste hindra den organiserade brottsligheten från att utnyttja de möjligheter som erbjuds genom den globala ekonomin, särskilt i den rådande krissituationen då det finansiella systemet är särskilt sårbart. EU bör därför stärka sina insatser i kampen mot ekonomisk brottslighet. EU måste också stärka sin kapacitet att genomföra utredningar och analyser av ekonomisk brottslighet, bättre kunna identifiera marknadsmissbruk, förbättra den operativa ramen när det gäller beslag och förverkande av vinning av brott, bekämpa korruption och införa avskräckande åtgärder i kampen mot förfalskningar.

EU måste fördjupa sin strategi mot narkotika genom att främja ett övergripande och balanserat angreppssätt som bygger på en samtidig minskning av utbud och efterfrågan. Det krävs ett bättre samarbete med vissa regioner i världen, det civila samhället bör delta i arbetet på bred front och forskningen på området bör stärkas.

EU måste hantera risken för terrorism och i synnerhet effektivt bekämpa radikaliseringen, terroristernas ökade användning av Internet och finansieringen av terrorism.

EU måste stärka räddningstjänstmekanismen för att stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder, bland annat i fråga om riskanalys och förmåga till insatser.

EU måste också vidareutveckla verktygen för att hantera risken för terrorism. Det rör sig bland annat om att utvidga och genomföra programmet för skydd av kritisk infrastruktur, att upprätta en europeisk strategi för att bemöta hotet från CBRN-material (kemiska, biologiska, radiologiska och kemiska) och att tillämpa handlingsplanen rörande sprängämnen och explosiva varor.

Att främja integration i samhället: ett ansvarsfullt och solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl

EU bör främja en dynamisk och rättvis invandringspolitik.

Unionen måste till fullo tillämpa och fördjupa det övergripande tillvägagångssättet för att möjliggöra en samstämmig hantering av migrationsflödena i partnerskap med tredjeländer. Migrationsfrågorna utgör en integrerad del av EU:s utrikespolitik.

EU måste främja migrationens positiva effekter när det gäller utvecklingen i ursprungslandet.

EU behöver en gemensam ram i form av ett flexibelt system för invandring som möjliggör en anpassning till den ökade rörligheten och till behoven på de nationella arbetsmarknaderna.

För att den legala invandringen ska kunna leda till möjligast positiva effekter för alla parter bör EU anta en invandringskodex, gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av

personer som invandrar i familjeåterföreningssyfte och stödja medlemsstaternas insatser med hjälp av en gemensam samordningsmekanism.

En bättre hantering av olaglig invandring utgör ett väsentligt komplement till utformandet av en gemensam politik när det gäller illegal invandring. EU måste bekämpa olaglig anställning och bedriva en effektiv politik för återsändande och återvändande, genom att fullt ut använda befintliga verktyg. EU bör främja frivilligt återvändande och ägna barn utan medföljande vuxen särskild uppmärksamhet. EU bör utvecklas till ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet, med ett enhetligt asylförfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus.

EU bör se till att ansvaret delas när det gäller mottagning och integration av flyktingar, inbegripet inrättandet av en frivillig mekanism för fördelningen av ansvaret mellan medlemsstaterna, och införa en gemensam handläggning av asylansökningar. Det gäller att säkerställa en strikt kontroll och en korrekt tillämpning av regelverket, för att det gemensamma europeiska asylsystemets trovärdighet ska kunna garanteras och förtroendet mellan medlemsstaterna upprätthållas. På längre sikt kommer principen om ömsesidigt erkännande av alla enskilda beslut om skyddsstatus att underlätta fall av överföring av skydd.

EU bör stärka det operativa samarbetet genom att ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel den behöver för att utnyttja sin kapacitet effektivt.

Asylpolitiken bör präglas av solidaritet med de tredjeländer som utsätts för stora flyktingströmmar. EU bör utvidga de regionala skyddsprogrammen och intensifiera sina ansträngningar när det gäller omplacering.