

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06




Bilag
4

Journalnummer
400.C.2-0


Kontor
EUK

22. august 2008

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 4 ad rådsmøde nr. 2887 af den 15. august 2008 vedrørende oversendelse af rapporter fra de såkaldte Fremtidsgrupper.


Pia Kjaersgaard

The French EU Presidency
Att. Daniel Lecrubier



JUSTITSMINISTERIET

Ministry of Justice, Denmark
Civil and Police Department

16 JULI 2008

Date:
Office: International Division
Contact: Jens-Christian Bülow
Our ref.: 2007-305-0596
Doc.: JCB40158

The Danish Government welcomes the reports from the two Future Groups and expresses its gratitude to the involved Member States and the Commission for all the work they have put into the two reports. Denmark is convinced that the Commission will find the two reports to be a serious and qualified inspiration when drafting the communication that will formally open the debate in the Council on a new multi-annual work programme for Justice and Home Affairs in the European Union.

The Danish position on a new work programme in the area of Justice and Home Affairs will be laid down on the basis of the communication from the Commission expected in 2009. The following comments should be read in this light.

The Danish Government generally supports many of the thoughts on future initiatives outlined in the two reports, on the horizontal issues as well as on the policy areas identified.

Denmark thus fully endorses the view that special attention should be paid to the full and effective implementation of existing instruments. Also, we support the focus on practical cooperation rather than new legislative initiatives, particularly in regard to the common asylum policy.

When it comes to the policy areas identified as challenges for the future, we generally find them well chosen. Especially the fight against illegal immigration, the protection of children and the fight against terrorism must remain very high on the agenda of the European Union.

Slotsholmsgade 10
DK-1216 København K.

Phone +45 7226 8400
Fax +45 3393 3510

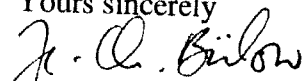
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

It is of course inevitable that Denmark, not having participated in the two Future Groups, is hesitant in respect of parts of the two reports, and as mentioned the Danish position on a new work programme in the area of Justice and Home Affairs will not be laid down until the communication from the Commission has been presented.

Nevertheless, Denmark would like to take this early opportunity to express its concern in respect of certain elements in the report from the Ministers for Home Affairs and Immigration which pending further clarification and refinement could give ground to constitutional considerations.

In the report some of the ideas on police cooperation appear to be based on the premise that officials, such as police officers, from one Member State should be allowed to act in an official capacity on the territory of another Member State. According to Danish constitutional law, however, there is very limited scope for allowing e.g. police officers from another country to act in an official capacity on Danish territory. If future initiatives are based on the premise mentioned, a solution, e.g. making the scheme optional, must therefore be found in order for Denmark to participate in the adoption of the initiative.

Yours sincerely


Jens-Christian Bülow



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 9. juli 2008 (17.07)
(OR. en)**

11657/08

LIMITE

JAI 373

NOTE

fra: formandskabet

til: Coreper/Rådet

Vedr.: Frihed, sikkerhed, privatlivets fred - europæiske indre anliggender i en åben verden
- Rapport fra Den Uformelle Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den
Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender ("Fremtidsgruppen")

Hermed følger til delegationerne rapporten fra Den Uformelle Rådgivende højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender ("Fremtidsgruppen").

**Frihed, sikkerhed, privatlivets fred –
europæiske indre anliggender
i en åben verden**

**Rapport
fra Den Uformelle Rådgivende Højniveaugruppe om
Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende
Indre Anliggender
("Fremtidsgruppen")
juni 2008**

Indhold

Resumé

Kapitel I: Indledning

- 1.) Fremtidsgruppen: en anden måde at træffe politiske beslutninger på inden for europæiske indre anliggender
- 2.) Overordnede strukturelle udfordringer
- 3.) Horisontale politiske udfordringer
- 4.) Prioriterede politikområder

Kapitel II: Bevaring af den indre sikkerhed og den ydre stabilitet

- 1.) Politisamarbejde
- 2.) Terrorbekæmpelse på globalt plan
- 3.) Koordinering af missioner i tredjelande

Kapitel III: Forvaltning af migration, asyl, ydre grænser og integration

- 1.) Migrationspolitik
- 2.) Asylpolitik
- 3.) Modernisering af Schengengrænse- og visumordningen

- 4.) Videreudvikling af Frontex
- 5.) Forstærket samarbejde med tredjelande

Kapitel IV: Udvikling af civilbeskyttelsen

Kapitel V: Anvendelse af nye teknologier og informationsnetværk

- 1.) Offentlig sikkerhed, privatlivets fred og teknologi
- 2.) Tilgængelighedsprincippet og en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse
- 3.) Indholdet af den foreslåede EU-informationsstyringsstrategi for vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Kapitel VI: Gennemførelse af den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender

Bilag

Resumé

Fremtidsgruppen

1. På det uformelle møde mellem indenrigs- og indvandringsministrene i januar 2007 i Dresden foreslog den tyske indenrigsminister og Kommissionens næstformand med ansvar for frihed, sikkerhed og retfærdighed, at der blev nedsat en uformel gruppe på ministerplan, som skulle overveje fremtiden for det europæiske område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Fremtidsgruppens resultater og anbefalinger er ment som et vigtigt bidrag og inspirationskilde til Kommissionens forslag til det næste flerårige program for retlige og indre anliggender.
2. Fremtidsgruppen blev ledet i fællesskab af Kommissionens næstformand og det siddende formandskabs indenrigsminister. Den bestod personligt af indenrigsministrene fra de to nuværende formandskabstrioler (Tyskland, Portugal, Slovenien og Frankrig, Den Tjekkiske Republik, Sverige) og en repræsentant for den kommende formandskabstriole, dvs. Spanien, Belgien, Ungarn. Desuden deltog en common law-observatør (Det Forenede Kongerige), formanden for Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og en repræsentant for Generalsekretariatet for Rådet.
3. Gruppen har regelmæssigt i forbindelse med Rådets samlinger aflagt rapport om forløbet af sine drøftelser til ministrene med ansvar for indre anliggender, og det slovenske formandskab fremlagde på det uformelle RIA-Råd i januar 2008 en interimrapport om gruppens arbejde for alle medlemsstaterne. Fremtidsgruppens arbejde er sammenfattet i denne endelige rapport, der samler gruppens væsentlige idéer og overvejelser. Rapporten er rettet både til medlemsstaterne, Parlamentet og den brede offentlighed for at indlede en debat om dens indhold og om fremtiden for retlige og indre anliggender i Den Europæiske Union.

Hvilke horisontale udfordringer er der for 2010-2014?

4. Fremtidsgruppen har gennem hele sit mandat forsøgt at pege på de vigtigste strukturændringer, EU har undergået i de senere år. Der blev under overvejelserne om den situation, som EU vil befinde sig i i perioden 2010-2014, fundet tre horisontale udfordringer, der er væsentlige for at kunne garantere og færdiggøre området med frihed, sikkerhed og retfærdighed på baggrund af nogle rammebetingelser i konstant forandring:
 - o at bevare den "europæiske model" inden for de europæiske indre anliggender ved at skabe balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred
 - o at håndtere den stadig større indbyrdes afhængighed mellem den indre og den ydre sikkerhed
 - o at sikre den bedst mulige datastrøm i de europadækkende informationsnet.

Bevaring af den indre sikkerhed og den ydre stabilitet

Politisamarbejde

5. Gruppen anbefaler at uddybe samarbejdet om retshåndhævelse i EU og samtidig sikre, at de forskellige aspekter af dette samarbejde udvikler sig konsekvent, og ligeledes bevare det aktive samarbejde på området. Politistyrkerne i EU hører under medlemsstaternes kompetence. Imidlertid bør disse retshåndhævelsestjenester i de kommende år nærme sig hinanden. Det er nødvendigt at forbedre politisamarbejdsklimaet, navnlig ved at styrke Europol, udveksle viden og integrere forvaltningen af politiregistre og sikkerhedsteknologier.
6. Gruppen foreslår derfor, at EU arbejder hen imod en forenkling af de bestemmelser, der finder anvendelse, når det er nødvendigt at foretage kriminalefterforskning på en anden medlemsstats område.

Dette kunne f.eks. betyde, at visse handlinger, der foretages af politifolk på en anden medlemsstats område og ikke har karakter af tvangsindgreb, vil kunne forenkles, eller der vil kunne indføres en ordning med skriftlige anmodninger om oplysninger.

7. Europol skal fungere som en nær partner og kontaktpunkt for de nationale politistyrker på europæisk plan. Det er nødvendigt at forbedre overførslen af data fra medlemsstaterne til Europol, hvis denne skal blive en reel informationsplatform for medlemsstaterne. Kravet i den såkaldte svenske rammeafgørelse af 18. december 2006, der tager sigte på bedre informationsudveksling, vil kunne opfyldes ved, at der indføres redskaber til automatisk dataoverførsel. Desuden bør Europol inden for sine retlige rammer anvendes i større grad og udvides, så den bliver et kompetencecenter for teknisk og koordinerende støtte.
8. Gruppen foreslår, at EU skaber en model for politi- og toldsamarbejdscentre, som samtlige medlemsstater kan anvende. Politi- og toldsamarbejdscentrenes struktur og opgaver vil kunne tages op til fornyet vurdering, så de bliver til reelle krisestyringscentre på politi- og toldområdet, der er i stand til at håndtere hændelser i international målestok. Særlig i grænseområderne kan politi- og toldsamarbejdscentrene blive en model for det fremtidige politisamarbejde.
9. Den tekniske håndtering af de europæiske registre af SIS-, VIS- og Eurodactypen bør samles i en enkelt specifik struktur med henblik på øget effektivitet og på grundlag af en foreløbig evaluering.
10. Forskning i og udvikling af sikkerhedsudstyr på europæisk plan bør ligeledes betragtes som en prioritet. Der bør i denne forbindelse gøres større brug af de midler, der er til rådighed under 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Hele området med sikkerhedsteknologi har udviklet sig kraftigt. Det er nødvendigt med en indsats for at standardisere nyt materiel for at skabe større interoperabilitet.
11. Samtidig er det nødvendigt at videreudvikle en fælles kultur hos alle politistyrker i EU ved hjælp af en systematisk fælles europæisk uddannelse, og der bør med henblik herpå tilskyndes til i højere grad at gøre brug af det europæiske politiakademi.

Terrorbekæmpelse

12. Gruppen anbefaler, at det arbejde, der er indledt inden for rammerne af EU-strategien fra 2005, videreføres og videreudvikles, så terrorisme bekæmpes på grundlag af en omfattende samlet strategi.
EU skal sørge for, at medlemsstaternes kompetence og ressourcer udnyttes bedre, da det er dem, der står for den operative terrorbekæmpelse.
13. Gruppen finder det tilrådeligt, at de forskellige aktører inden for terrorbekæmpelse koordineres bedre i EU, og mener derfor, at der bør udvikles et koncept for den fremtidige institutionelle arkitektur på dette område. Gruppen foreslår at forbedre informationsstrømmen mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, Eurojust og Europol. I den forbindelse bør Det Fælles Situationscenters (SITCEN) rolle analyseres med særlig opmærksomhed.
14. De europæiske politikker bør tage bedre højde for terrorrisikoen: våbenkontrol, sprængstofbekæmpelse, beskyttelse af transportere, kontrol med finansielle transaktioner. Det er nødvendigt, at der gøres fremskridt med forberedelsen af krisestyring på europæisk plan.
15. På området eksterne forbindelser bør der opnås et bedre politisk, teknisk og operativt samarbejde med tredjelande, navnlig de lande, der er hårdest ramt af terrortruslen, og med EU's vigtigste strategiske partnere – USA og Rusland.
16. Gruppen foreslår at fremme udvekslingen af bedste praksis mellem EU's medlemsstater og eventuelt også med tredjelande om de juridiske midler til udsendelse og overvågning samt om relevante foranstaltninger til at bekæmpe hjemmedyrket terrorisme.

17. Gruppen anbefaler ud fra en politisk synsvinkel, at der fokuseres på mellem- og langsigtet forebyggelse, navnlig med hensyn til rekruttering og radikalisering, ved at forstærke det samarbejde, der allerede er indledt på dette område på EU-plan, og ved fortsat at bekæmpe brugen af internettet i terrorøjemed. Eftersom terrorisme ofte ledsages af politisk propaganda, skal EU udvikle et positivt modsystem på grundlag af sine egne værdier: retsstatsforhold, grundlæggende rettigheder, fred og frihed. EU skal forbedre kommunikationen med civilsamfundet ved at bruge alle former for kommunikation, herunder internettet.
18. En ansvarlig og ajourført europæisk terrorbekæmpelsespolitik bør tage hensyn til mulige trusler om terrorangreb med nukleare, biologiske eller kemiske våben. Gruppen foreslår, at der etableres en platform eller mekanisme for informationsudveksling mellem medlemsstaternes særlige politienheder med ansvar for den løbende håndtering af nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske situationer.

Missioner i tredjelande

19. Gruppen noterer sig, at EU har et stigende antal fredsbevarende missioner over hele verden. Denne indsats kræver sædvanligvis omfattende støtte i form af militær-, politi-, civilbeskyttelses-, udviklingsbistands- og retstatsmekanisme. Gruppen anbefaler, at de erfaringer, der hidtil er opnået på dette område, udnyttes bedst muligt.
20. Gruppen opfordrer derfor til mere omfattende koordinering af den politimæssige, diplomatiske og militære indsats for at forbedre forberedelsen og vurderingen af missionerne med et tættere samarbejde mellem de forskellige rådsstrukturer. Der bør også overvejes en pooling af EU's finansielle ressourcer til missioner i tredjelande. De deltagende medlemsstater kunne anmodes om at stille integrerede politienheder til rådighed for visse missioner. De kommende overvejelser kunne også omfatte spørgsmålet om at integrere den europæiske gendarmeristyrke og civile politienheder fra medlemsstaterne i EU's retlige rammer.

21. Gruppen foreslår også at forbedre sammenhængen i missionerne ved at integrere deres forskellige komponenter lige fra begyndelsen, mens operationen stadig befinder sig i planlægningsfasen. De forskellige civile, militære og juridiske enheder, der deltager i den samme mission, kunne samles i missionssituationscentre.
22. Endelig bør der drages større omsorg for at formidle de oplysninger, som missionerne indsamler, i EU. Europol og medlemsstaterne bør modtage disse oplysninger. Omvendt bør missionerne kunne få adgang til relevante oplysninger. Gruppen finder det nødvendigt at finde frem til en effektiv metode til informationsudveksling.

Forvaltning af migration, asyl, ydre grænser og integration

Migrationspolitik

23. Der synes at være bred enighed i EU om, at migration er et iboende fænomen i vore stadig mere globaliserede samfund og økonomier. Den demografiske udvikling vil skabe endnu større efterspørgsel efter migration af arbejdskraft. Fremtidsgruppen er overbevist om, at svaret herpå skal søges på europæisk plan, og anbefaler, at der iværksættes en fremtidsorienteret og omfattende fælles indvandringspolitik.
24. Der bør i forbindelse med samarbejdet med partnerlande og gennemførelsen af den samlede migrationsstrategi anvendes en integreret tilgang. Dialogen, samarbejdet og partnerskabet med hjemlande og transitlande bør udbygges og udvides på en fuldt afbalanceret måde med hensyn til såvel aktioner som ressourcer. Begreberne mobilitetspartnerskab, cirkulær migration og fælles udvikling bør videreudvikles. Medlemsstaterne, tredjelandene og migranterne vil kunne drage fordel heraf.

25. Gruppen mener, at principperne om ansvarlighed, solidaritet og gensidig tillid er nødvendige forudsætninger for at kunne fastlægge en fælles politik på dette område. Nødvendigheden af at gennemføre disse principper skal i fuldt omfang integreres i det næste flerårige program.
26. Gruppen anbefaler, at der udarbejdes en fælles indvandringspolitik, der tager udgangspunkt i den langsigtede demografiske og økonomiske udvikling, i overensstemmelse med medlemsstaternes kompetence. Det er en nødvendig forudsætning for en sådan lovlig migration, at der på den ene side efterspørges specifikke kvalifikationer på medlemsstaternes arbejdsmarkeder, og at der på den anden side kan leveres arbejdskraft med sådanne kvalifikationer fra tredjelande. Gruppen foreslår ud fra disse principper, at medlemsstaterne undersøger alle muligheder for økonomisk migration inden for Europa til bunds.
27. I forbindelse med ulovlig indvandring opfordrer gruppen til en effektiv europæisk tilbagesendelsespolitik, der muliggør en organiseret samordning af medlemsstaternes indsats på området.
28. Gruppen er enig om, at generel regularisering bør undgås. Regularisering vil fremover kunne accepteres i undtagelsestilfælde og i enkelttilfælde fra sag til sag.
29. Endelig er det nødvendigt at undersøge nærmere, hvordan der kan opnås en vellykket integration. Dette er en integrerende del af politikken vedrørende lovlig migration. Der bør endvidere med respekt for de forskellige nationale kompetencer gennemføres et sæt fælles minimumsstandarder og –krav til både indvandrere og medlemsstater som supplement til de nationale integrationspolitikker.

Asylpolitik

30. Gruppen noterer sig, at der stadig er meget store forskelle i medlemsstaternes praksis med hensyn til at tildele flygtningestatus og yde subsidiær beskyttelse, selv om der er vedtaget fælles minimumsstandarder.
31. Gruppen anbefaler, at der arbejdes videre med gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem på grundlag af Genèvekonventionen som planlagt i Haagprogrammet. Øget praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne er et særdeles vigtigt skridt. Det europæiske støttekontor har en væsentlig rolle med hensyn til at koordinere et sådant praktisk samarbejde. Det skal hjælpe med til at mindske forskellene med hensyn til, hvordan forskellige medlemsstater behandler asylansøgere, og forbedre støtten til de stater, der er udsat for et ekstraordinært pres.
32. Gruppen finder det nødvendigt, at EU fortsat sørger for sikre grænser og forhindrer ulovlig indvandring og samtidig sikrer, at personer, der reelt har asylret, også kan gøre denne ret gældende.
33. Støtte til flygtninge i de mest berørte dele af verden skal blive en stærk EU-politik. Der bør lægges øget vægt på asylpolitikens eksterne dimension. Konceptet med regionale beskyttelsesprogrammer bør på grundlag af en evaluering udvikles og om nødvendigt omformuleres. Der bør vedtages et fælles genbosættelsesinstrument.

Grænseforvaltning og samarbejde med tredjelande

34. EU's grænseforvaltningspolitik nærmer sig afslutningen af den første fase, der især tog sigte på at ophæve kontrollen ved de indre grænser. Medlemsstaterne erkender, at det er nødvendigt, at retshåndhævelseshold arbejder sammen om de ydre grænser for at nå frem til en effektiv politik, der er til gensidig støtte.

35. Gruppen opfordrer EU til at udarbejde skitser til en integreret grænseforvaltningsstrategi, der kan klare den stigende migrationsstrøm og den voldsomme mobilitet i nutidens verden, samtidig med at der sikres gensidig støtte blandt medlemsstaterne.
36. Gruppen er helt klar over, at grænsekontrol i sig selv kun er et af leddene i en samlet politik for forvaltning af sikkerheden, og anbefaler derfor integreret kontrol ved EU's grænser med såvel opstrøms- som nedstrømskontrol. Dette bør omfatte en etstedsordning, hvor alle kontroller og eftersyn med forskellige formål integreres. De muligheder, der ligger i ny teknologi, skal sammen med veluddannede grænsevagter, spille en central rolle. Som supplement hertil er det nødvendigt med tilstrækkelige databeskyttelsesredskaber.
37. Gruppen mener, at Frontex skal spille en central rolle med hensyn til at maksimere af trusselsanalysen, samarbejde mellem medlemsstaterne (Frontex bør navnlig kunne styre fælles operationer), uddannelse af medlemsstaternes grænsevagter og stærkere forbindelser med tredjelande på dette område. Frontex' ressourcer - personel og udstyr - skal forstærkes. Agenturet bør også have ansvaret for regelmæssigt at evaluere og inspicere de nationale grænsebevogtningsstyrker.
38. Gruppen anbefaler stærkt, at der videreudvikles en strategi over for tredjelande, navnlig i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig migration, hvor der fokuseres på grænseforvaltningsproblemer, og støtteforanstaltninger som f.eks. udvikling af mobilitetspartnerskaber og cirkulær migration. Strategien bør være til gensidig fordel for alle partnere. Gruppen erkender, at en samlet europæisk visumstrategi giver politisk gennemslagskraft i forbindelserne med tredjelande.

Udvikling af civilbeskyttelsen

39. Civilbeskyttelse hører reelt under medlemsstaternes ansvarsområde. Alligevel går gruppen ind for, at der udvikles en europæisk politik på dette område for at forbedre den overordnede sammenhæng og skabe større effektivitet og endnu større solidaritet mellem medlemsstaterne.

40. Nøglen til fremtiden består i at finde den rette balance mellem princippet om medlemsstaternes ansvar og om solidaritet på europæisk plan. Dette er især vigtigt, fordi EU i dag står over for mange risici, ikke alene naturkatastrofer, men også teknologikatastrofer, særlig i forbindelse med truslerne om nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske terrorangreb.
41. Vigtigheden af forebyggelse er blevet fremhævet i gruppen, som mener, at det er nødvendigt at udvikle dette aspekt af civilbeskyttelsen for at skabe sikrere rammer.
42. Gruppen foreslår at forbedre informationsstyringen, udvikle fælles uddannelse og fælles øvelser på dette område og etablere et netværk mellem uddannelsesinstitutionerne. Det skal tilstræbes at gøre de operationelle teknikker og systemer mere interoperable. Tilsvarende bør monitorerings- og informationscentrets kapacitet øges, så det bliver et centralt koordinationspunkt, og for at videreudvikle dets monitoreringsfunktioner.
43. Med en europæisk ordning for gensidig bistand vil der blive udviklet en reaktionskapacitet, der bygger på medlemsstaternes ressourcer, så det bliver lettere for landene at håndtere større hændelser i Europa og resten af verden mere effektivt. Ordningen skal fungere på frivillig basis. EU vil således bedre kunne imødegå dagens udfordringer på civilbeskyttelsesområdet.

Anvendelse af nye teknologier og informationsnetværk

44. På et område, hvor personer og varer bevæger sig frit, er informationsudveksling en nøgelfaktor for europæisk sikkerhed. Haagprogrammet fastlagde tilgængelighedsprincippet. Gruppen vurderer, at europæiske informationsnet nu bør udvikles ud fra såvel et retligt som et teknisk synspunkt og på grundlag af en samlet og sammenhængende tilgang, der fuldt ud tager hensyn til operationelle behov. Den anbefaler derfor at implementere en EU-informationsstyringsstrategi (EU IMS), der fremmer en sammenhængende tilgang til udviklingen af informationsteknologi og informationsudveksling.

45. Gruppen foreslår at fremlægge en "top ti" over datakategorier, hvor udveksling mellem medlemsstater bør videreudvikles inden for rammerne af EU's samlede informationsudvekslingsstrategi.
46. Der bør udfoldes bestræbelser for at iværksætte et initiativ vedrørende en europæisk pulje for sikkerhedsværktøjer. En sådan "værktøjspulje" vil give medlemsstaterne og EU-institutionerne mulighed for at stille værktøjer med dokumenteret eller potentiel anvendelighed på sikkerhedsområdet til rådighed for andre medlemsstaters myndigheders vurdering og test og, hvis det er nyttigt, støtte gensidig deployering heraf.
47. En gruppe under Rådet bør være ansvarlig for at udarbejde forslag til en sådan samlet strategi. Denne mulighed kræver dog, at der træffes beslutninger vedrørende databeskyttelse og om, hvilken myndighed der skal være ansvarlig for overholdelse og kontrol. Det bør også overvejes, hvilken fælles holdning der skal indtages i forhold til tredjelande.

Gennemførelse af den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender

48. Gruppen er klar over, at eksterne og interne sikkerhedsspørgsmål hænger uløseligt sammen og at den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender er vital, hvis der skal træffes fælles foranstaltninger på området for sikkerhed og migration efter retningslinjerne i EU-strategien fra 2005 for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
Et intensiveret samarbejde mellem indenrigs-, udenrigs-, udviklings- og forsvarsministrene skal sikre en integreret tilgang. Europæiske politikker på dette område må fremme udviklingen af retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i tredjelande. De må også medvirke til at forhindre trusler mod det europæiske område.
49. Der garanteres en differentieret tilgang til de enkelte tredjelande og regioner. Foranstaltningerne skal være i overensstemmelse med en geografisk prioritering og være politisk differentierede.

50. Gruppen går ind for at styrke forbindelserne med EU's nabostater og med de strategiske partnere - navnlig med De Forenede Stater og Rusland. Senest i 2014 bør EU træffe beslutning med hensyn til det politiske mål om at oprette et Euro-atlantisk samarbejdsområde med De Forenede Stater vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- Endvidere er den af den opfattelse, at indre anliggender bør kædes sammen med EU's eksterne forbindelser både i den politiske og den tekniske dimension; dette er en vigtig udfordring for den interne sikkerhed på det europæiske område. Sektoren for retlige og indre anliggender vil selv skulle gennemgå sine arbejdsmetoder med henblik herpå.

Hvilken strategi vil bedst kunne tage udfordringerne for 2010-2014 op?

51. I de første år med politikkerne for retlige og indre anliggender bestræbte EU sig på at indføre samarbejdsformer, der gav medlemsstaterne mulighed for sammen at tackle fælles spørgsmål, og organiserede informationstilgængeligheden mellem medlemsstaterne. Nu må det næste skridt tages. Medlemsstaterne har væsentlige kompetencer på området for indre anliggender - navnlig retshåndhævelsesaktiviteter. Gruppen anser det for vigtigt for medlemsstaterne at fortsætte med at søge praktiske muligheder for at samarbejde selv på områder, der klart hører ind under de enkelte staters nationale ansvar.
52. *Konvergensprincippet* kunne være den underliggende tråd i en koordineret styring af europæiske migrations- og sikkerhedsspørgsmål. Målet med dette princip er at bringe medlemsstaterne tættere på hinanden, ikke blot ved hjælp af standardisering, hvor det er nødvendigt, men også med operationelle midler. Fælles uddannelsesprogrammer, udvekslingsnetværk, solidaritetsmekanismer, pooling af visse former for udstyr, mere enkle samarbejdsprocedurer og naturligvis informationsudveksling er væsentlige måder til at opnå et egentligt operationelt samarbejde mellem EU's medlemsstater.

53. *Konvergensprincippet* vil skulle gælde for alle områder, hvor tættere forbindelser mellem medlemsstaterne er mulige: personer, institutioner, praksis, udstyr og retlige rammer. Disse tættere forbindelser vil skulle baseres på EU-retten og gøre fuld brug af EU's instrumenter. Det vil systematisk blive søgt at opnå merværdi i forbindelse med fastlæggelse og implementering af de tilhørende projekter. Det at søge merværdi og udvikle konvergensprincippet fører til samme mål. Jo tættere medlemsstaterne samarbejder med hinanden, jo klarere vil såvel de fælles værdier som de nationale forbehold fremstå.
54. For at nå disse mål anser gruppen det for ønskværdigt at fremme en god forståelse for hver enkelt aktørs nuværende kompetencer i Den Europæiske Union. Den foreslår derfor, at en struktureret og konsolideret samling af alle gældende retsinstrumenter på området europæiske indre anliggender bør gøres tilgængelig for offentligheden på internettet. Der bør søges bedre koordinering med hensyn til gennemførelse af direktiver og rammeafgørelser. Både gældende europæisk lovgivning og visse aftaler mellem medlemsstater kunne kodificeres på en bruger- og læservenlig måde. Disse kodekser kunne udgøre et avanceret og fleksibelt system for lovgivningen inden for europæiske indre anliggender og kunne være et nøgleelement i forbindelse med at gøre EU-retten mere gennemsigtig og lettere at forstå og anvende. De politiske foranstaltninger skal holdes ude fra hinanden, dvs. borgerne skal kunne forstå, på hvilket niveau en beslutning er truffet, og hvorfor.
55. Den europæiske pagt om indvandring og asyl, som det franske formandskab har sat på dagsordenen, er et eksempel på de metoder, der vil kunne anvendes i fremtiden: et kollektivt tilsagn, der skal omsættes til konkrete mål og foranstaltninger på EU-plan og nationalt plan; en tilgang, der har det mål at nå praktiske resultater, der er lette at forstå for vore borgere. På denne måde vil de have nemmere ved at tage EU's foranstaltninger til sig.

Kapitel I: Indledning

1.) Fremtidsgruppen: en anden måde at træffe politiske beslutninger på inden for europæiske indre anliggender

1. Politikken vedrørende indre anliggender har i mange år været behandlet på europæiske plan, og det sker nu i stadig større udstrækning i et internationalt og endda globalt miljø. De politiske beslutningstagere konfronteres med stadig skiftende politiske omgivelser, der kræver dynamisk beslutningstagning. De generelle rammer, der kræver politisk handling i dette klima udgøres af: globaliseringen, den rigtige balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred, de stadig mere flydende grænser mellem intern og ekstern sikkerhed, den verdensomspændende anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier på tværs af grænserne og i forbindelse hermed et stadig større behov for at beskytte følsomme data på eksemplarisk måde.
2. På området for retlige og indre anliggender i EU er der gjort positive erfaringer med at udforme og fremme større politiske mål i flerårige programmer, der vedtages af stats- og regeringscheferne. På basis af disse køreplaner foreslår Europa-Kommissionen konkrete gennemførelsesforanstaltninger som forberedelse til at omdanne politisk vilje til lovgivningsmæssig handling.
3. I 1999 vedtog Det Europæiske Råd det første flerårige program for retlige og indre anliggender i Tammerfors, hvorved det blev muligt for EU at gøre vigtige fremskridt, f.eks. med hensyn til visa, asyl, grænsekontrol og ulovlig migration. Haagprogrammet, der går tilbage til november 2004, og som skal fortsættes til udgangen af 2009, fastlagde en række vigtige prioriteter for EU's retlige og indre anliggender.
4. Tidsrammen for det program, der skal efterfølge Haagprogrammet, er stram. I juni 2009 bliver der valgt et nyt Europa-Parlament. I efteråret 2009 vil den nuværende Europa-Kommission blive udskiftet med et nyt kollegium.

Parallelt hermed vil Haagprogrammet nærme sig sin afslutning. På baggrund heraf vil Kommissionen fremlægge forslaget om et program, der skal efterfølge Haagprogrammet, i god tid før valgene til Europa-Parlamentet. Dette program til efterfølgning af Haagprogrammet vil skulle vedtages af Rådet i 2009. Derfor er overvejelserne om fremtiden for EU's indre anliggender allerede blevet indledt i Fremtidsgruppen.

5. På det forholdsvis nye område indre anliggender inden for rammerne af Den Europæiske Union, der berører kernen i de nationale forfatningsmæssige ordener, har medlemsstaterne en særlig interesse i at opretholde dialogen med hinanden og med Europa-Kommissionen. Samtidig forekommer det i RIA-Rådet til tider utilfredsstillende, at beslutningsprocedurerne på den ene side er for langvarige, og at der på den anden side mangler tid til væsentlige drøftelser.
6. De seneste udvidelser af Den Europæiske Union i 2004 og 2007, der næsten har fordoblet antallet af medlemsstater fra 15 til 27, har medvirket til at overvinde delingen af Europa. På området for indre anliggender har udvidelsen og den deraf følgende udbygning af Schengenområdet ved udgangen af 2007 forbedret friheden og sikkerheden for millioner af europæiske borgere. Imidlertid har de også genereret behov for at søge efter nye veje til at lette den grundlæggende debat på politisk plan. En løsning er at indføre forudgående drøftelser i uformelle mindre fora under Rådets mandat. I hvilken grad de accepteres, vil afhænge af gennemsigtighed, en repræsentativ deltagerstruktur og muligheden for, at ikke-medlemmer kan bidrage.
7. På baggrund heraf blev det anset for nyttigt at samle Europa-Kommissionens næstformand med ansvar for indre anliggender og de respektive ministre i de medlemsstater, der i de kommende måneder og år udgør formandskabsteamene i Rådet, og dermed skabe et kraftcenter og igangsætte diskussionen om de fremtidige indre anliggender i god tid.

8. På den uformelle samling i RIA-Rådet den 14.-16. januar 2007 i Dresden og i tilknytning til RIA-Rådet den 14. februar 2007 gav ministrene deres formelle støtte til et forslag fra den tyske indenrigsminister Wolfgang Schäuble, daværende formand for Rådet, og den daværende næstformand for Kommissionen Franco Frattini, om at oprette en rådgivende højniveaugruppe bestående af Europa-Kommissionen, Tysklands, Portugals, Sloveniens, Frankrigs, Den Tjekkiske Republiks og Sveriges fungerende, afgående eller kommende formandskaber og en repræsentant for de efterfølgende spanske, belgiske og ungarske formandskaber. Desuden skulle en common law-observatør, en repræsentant for Europa-Parlamentet og en repræsentant for Generalsekretariatet for Rådet deltage. Gruppen skulle ledes i fællesskab efter et rotationsprincip af det siddende formandskabs indenrigsminister og Kommissionens næstformand med ansvar for indre anliggender.
9. I den forbindelse konkluderede Det Europæiske Råd i juni 2007: "På grundlag af Tammerfors- og Haagprogrammerne er der gjort betydelige fremskridt i udviklingen af Den Europæiske Union til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det Europæiske Råd understreger, at det er nødvendigt at fortsætte gennemførelsen af disse programmer og arbejde på en opfølgning af dem for yderligere at styrke Europas interne sikkerhed såvel som borgernes grundlæggende frihedsrettigheder og andre rettigheder."
10. Formålet med gruppen var at udarbejde udkast til en politisk rapport med anbefalinger, der kan tjene som kilde til idéer for Europa-Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med udarbejdelsen af et nyt program for udformningen af EU's politikker på området indre anliggender efter 2010. Den har især arbejdet med områder, hvor der er behov for mere samarbejde på europæisk plan, fordi der er tale om merværdi i forhold til en national indsats, og områder, hvor en europæisk indsats i perioden 2009-2014 anses for mindre presserende på nuværende tidspunkt. Lissabontraktaten vil betyde betydelige ændringer på området indre anliggender, som gruppen ikke har beskæftiget sig med for ikke at foregribe resultatet af ratifikationsprocessen.

11. Gruppen har mødtes uformelt, og selv om dens meninger ikke på nogen måde er bindende for Europa-Kommissionen med hensyn til udarbejdelsen af forslaget om et program til efterfølgning af Haagprogrammet og ikke har indflydelse på Rådets beslutningstagning med hensyn til behandlingen og vedtagelsen heraf, har de kunnet tjene som kilde til overvejelser og idéer.
12. Medlemskab af gruppen har været personligt. Gruppen har arbejdet i overensstemmelse med Chatham House-reglen. For alligevel at sikre gennemsigtigheden og give mulighed for medvirken er alle dokumenter og referater blevet rundsendt til de øvrige medlemmer af RIA-Rådet med ansvar for indre anliggender. Ved uformelle middage i tilknytning til Rådets samlinger er ministrene regelmæssigt blevet orienteret om status for arbejdet. Under det slovenske formandskab i begyndelsen af 2008 forelagde gruppen RIA-Rådet en interimrapport.
13. Gruppen har udarbejdet denne endelige rapport, der giver Europa-Kommissionen og Rådet et vigtigt bidrag til udarbejdelsen og drøftelsen af det program til efterfølgning af Haagprogrammet, som Europa-Kommissionen skal fremsætte forslag til.

2.) Overordnede strukturelle udfordringer

Effektivt samarbejde

14. Den Europæiske Union skal være ambitiøs. Men samtidig med at vi behøver en reel vision for fremtiden, har vi også brug for at fokusere på et effektivt og praktisk samarbejde, der giver mulighed for hurtige og målrettede resultater i borgernes interesse.
15. De politiske bestræbelser må sigte på at finde den rigtige balance mellem vision og pragmatisme: nye enheder eller harmoniserede regler på europæisk plan er ikke mål i sig selv.

Generelle principper

16. Europas styrke og effektivitet afhænger i vid udstrækning af en velfungerende fordeling af opgaverne mellem det europæiske plan på den ene side og nationalt og regionalt plan på den anden side.
17. Nøgleområderne inden for indre anliggender, f.eks. at yde sikkerhed og sikre frihed og privatlivets fred fra statens side, berører kernen i både den nationale suverænitet og borgernes liv. Samtidig er en europæisk indsats nødvendig for at tackle de udfordringer for vore borgeres frihed og sikkerhed, som ikke alene kan løses ved hjælp af national indsats. De europæiske borgere forventer, at de politiske beslutningstagere garanterer sikkerheden som et grundlag for frihed samtidig med, at de sørger for høje standarder for privatlivets fred. I overensstemmelse med disse forventninger kan udtrykket "den europæiske model", der i vid udstrækning anvendes om økonomiske og sociale anliggender som synonym for en unik samfundsmæssig tilgang, også anvendes om de indre anliggender. Den er blevet en væsentlig del af livskvaliteten i EU. Borgerne har krav på en ansvarlig og effektiv national og også europæisk beslutningstagning, der respekterer og bevarer denne "europæiske model".
18. På grund af dette følsomme forhold er det nødvendigt, at beslutningstagningen er gennemsigtig og forståelig. Borgerne vil acceptere og se med tilfredshed på beslutninger truffet af "Bruxelles", hvis ansvarsforholdene er klare og merværdien indlysende.
19. Dette kræver en effektiv og afbalanceret opgavefordeling mellem de forskellige beslutningstagningsniveauer. De politiske foranstaltninger skal holdes ude fra hinanden, dvs. at borgerne skal kunne forstå, på hvilket niveau (europæisk, nationalt eller regionalt) en beslutning er truffet, og hvorfor.

Bedre lovgivning og forenkling

20. Gældende EU-ret på området europæiske indre anliggender, som er blevet udviklet gradvis, er nødvendigvis ustruktureret og derfor vanskelig at forklare de europæiske borgere. Til tider er den vanskelig at forstå, selv for specialister. Nogle mener, at den er både for juridisk og for teknisk, idet den består af et stort og meget varieret antal forordninger, direktiver og rammeafgørelser samt af bi- og multilaterale aftaler.

Nogle af disse instrumenter overlapper hinanden, og retsgrundlaget for visse foranstaltninger skal findes i forskellige retsakter. Endelig bliver det stadig mere vanskeligt og tidskrævende at overvåge den korrekte gennemførelse af EU-direktiverne i hele 27 medlemsstater.

21. På basis af denne analyse foreslår gruppen følgende foranstaltninger med henblik på at forbedre status quo:
- o Loven skal være sammenhængende, klar, forståelig og tilgængelig. Derfor bør det undersøges, om en struktureret og konsolideret samling af al gældende afledt ret på området europæiske indre anliggender kan gøres (elektronisk) tilgængelig for offentligheden. Herudover bør det overvejes, hvordan man kan fremme bedre lovgivning.
 - o Med henblik på at mindske vanskelighederne ved at overvåge gennemførelsen, bør selve processen for gennemførelse af EU-direktiver koordineres bedre.
 - o Endvidere bør det overvejes, hvorvidt og i hvilken udstrækning gældende og fremtidig lovgivning kan kodificeres. En mulighed kunne være at koncentrere og bundte EU-lovgivning i kodekser og om nødvendigt supplere dem med en samling af bi- og multilaterale aftaler, og således samle al lovgivning på et specifikt område på en bruger- og læservenlig måde.

Disse kodekser kunne give mulighed for et avanceret og fleksibelt lovgivningssystem for europæiske indre anliggender og kunne være et nøgleelement i forbindelse med at gøre EU-retten mere gennemsigtig, lettere at forstå og mere enkel at anvende.

Visumkodeksen (afventer vedtagelse) er et godt eksempel i denne forbindelse.

22. Da udarbejdelsen af sådanne kodekser er et flerårigt og vidtrækkende projekt, foreslår gruppen, at der startes med at iværksætte en feasibility-undersøgelse umiddelbart efter vedtagelsen af det program, der skal efterfølge Haagprogrammet. Undersøgelsen bør også anvendes til udvikling af yderligere idéer til, hvordan gældende EU-beføjelser på området europæiske indre anliggender kan udøves på en enklere og mere struktureret måde med henblik på at inddrage disse i forbindelse med evalueringen af Haagprogrammets efterfølger.

Prioritering

23. Generelt set bør de europæiske beslutningstagere i forbindelse med udvikling af lang- og mellemsigtede prioriterede mål og mulige veje til opnåelse af disse mål tage med i betragtning, om europæisk handling på disse områder genererer merværdi i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne i traktaterne.
24. Forud for enhver vedtagelse af nye instrumenter og indførelse af nye mekanismer bør gældende lovgivning og foranstaltninger udnyttes fuldt ud og effektivt og, hvis det er ønskeligt, yderligere udbygges.
25. I denne forbindelse er det under hensyntagen til hele spektret af kompetencer inden for EU's indre anliggender nødvendigt at prædefinere klare politiske prioriteter for at fokusere aktiviteterne på udvalgte vigtige mål. Dette vil også skulle omfatte en mere målrettet indsats og en bedre anvendelse af de tilgængelige ressourcer.

Kommunikation

26. Kommunikation er nøglen til at bringe resultaterne af de europæiske politikker om indre anliggender tættere på befolkningernes hverdag. Med henblik herpå bør såvel Europa-Kommissionen som medlemsstaterne indgå i drøftelser om metoder til bedre at kommunikere konkrete resultater af de europæiske politikker om indre anliggender ud til borgerne og udvikle et koncept for, hvordan indholdet præsenteres bedst muligt. Dette vil for eksempel skulle omfatte højt profilerede debatter med henblik på at skabe en mere bevidst og positiv offentlig opinion. Når beslutningstagerne kommunikerer vedrørende EU-lovgivning og -politikker, bør de i deres offentlige udtalelser tage hensyn til det forhold, at vedtagelsen heraf har været en fælles opgave, der involverer Rådet og f.eks. medlemsstaterne, Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Finansielle ressourcer

27. For perioden 2007-2013 er der flere finansielle ressourcer til rådighed for medlemsstaterne på RIA-området, f.eks. til migration, grænseforvaltning og forebyggelse af kriminalitet og terrorisme, og også inden for sikkerhedsforskning. På basis af de erfaringer, der indhøstes i tiden ind til 2009, bør Europa-Kommissionen i begyndelsen af gennemførelsesperioden for Haagprogrammets efterfølger forelægge en overordnet oversigt over fordelingen af de fælles-skabsmidler, der er til rådighed på området indre anliggender. Herudover bør der gøres en indsats for bedre at skræddersy de tilgængelige midler til de særlige forhold ved operationelle projekter med reel virkning, som medlemsstaterne skal foreslå, samt foreslå mere brugervenlige procedurer for modtagernes adgang til sådanne midler. Medlemsstaterne må opbygge mere velfungerende informationskanaler inden for de nationale regeringer og derfra til eventuelle ansøgere. I denne forbindelse vil det være til stor nytte, hvis Kommissionen kunne undersøge, hvordan der kan gives mere modtagerorienterede oplysninger og retningslinjer om omfanget af midler og deres tilgængelighed.

3.) Horisontale politiske udfordringer

28. I det kommende tiår vil hovedopgaverne for de politiske ledere på området europæiske indre anliggender være at beskytte frihed, sikkerhed og privatlivets fred for EU's borgere og samtidig forme Europas stilling i en globaliseret verden. Dette omfatter reaktion på sikkerhedsmæssige, migrationsmæssige og teknologiske udfordringer samt at virke som frontløber med hensyn til de muligheder, som globaliseringen frembyder. Der bør lægges særlig vægt på de nye udfordringer, der følger af internationaliseringen, den verdensomspændende anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier samt personers og varers stadig større bevægelighed. Vi må have som fælles mål at tilpasse vore retlige bestemmelser og politiske afgørelser til disse udfordringer samtidig med, at vi opretholder vor forfatningsmæssige og retlige orden samt retsstatsprincippet.
29. For at sikre området for frihed, sikkerhed og retfærdighed og gøre det fuldstændigt i lyset af de fortsat skiftende rammebetingelser mener gruppen, at alle politiske koncepter vil skulle udvikles på basis af følgende tre horisontale søjler:

At bevare den "europæiske model" inden for de europæiske indre anliggender ved at skabe balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred

30. Mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred (omfattende både privatliv og databeskyttelse) udgør en treleddet størrelse, der har indflydelse på alle områder inden for europæiske indre anliggender. Navnlig er mulighederne for personers mobilitet, og dermed deres frihed, blevet større i de seneste år takket være teknologiske fremskridt og politiske udviklinger, som f.eks. udvidelsen af Schengenområdet. Disse hurtige udviklinger kræver, at der skabes en balance ikke blot mellem sikkerhed og privatlivets fred, idet spørgsmålet ofte reduceres til disse aspekter i den offentlige debat, men også mellem den treleddede størrelse bestående af mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred som en generel, grundlæggende udfordring for Haagprogrammets efterfølger. De tre enkeltdele er tæt forbundne og afhængige af hinanden.

For eksempel er det den generelle opfattelse, at foranstaltninger til styrkelse af sikkerheden (f.eks. politistyrkers og retshåndhævende myndigheders adgang til data samt øget kontrol i lufthavne) underminerer privatlivets fred og mobiliteten, medens foranstaltninger til øget mobilitet ofte anses for at have en negativ effekt på sikkerheden, osv. Hvis borgerne ikke føler sig sikre, er det imidlertid højst sandsynligt, at de slet ikke vil ønske at foretage rejser.

31. For hvert forslag på grundlag af Haagprogrammets efterfølger er det derfor af høj prioritet at overveje, hvordan der kan skabes balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred på en forholdsmæssig måde. Der er brug for at komme ud over den stereotype tankegang, der ser sikkerhed, mobilitet og privatlivets fred som modsatrettede begreber, der udelukker hinanden. Derfor er der under det program, der skal efterfølge Haagprogrammet, behov for at igangsætte en intensiv offentlig debat omfattende en grundlæggende interinstitutionel drøftelse, der involverer Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, om hvordan den nuværende ligevægt kan tackles på en måde, der åbner mulighed for væsentlig forbedret sikkerhed samtidig med tilsvarende fremme af privatlivets fred og mobiliteten.
32. Databaser og nye teknologier vil spille en central rolle i forbindelse med videreudviklingen af politikkerne for indre anliggender på områderne grænseforvaltning, migration, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme. Selv om teknologien aldrig fuldstændig kan erstatte den menneskelige faktor, kan teknologiske fremskridt være det nødvendige middel til en samtidig optimering af mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred. Øget anvendelse af teknologiske fremskridt kan navnlig give tilfredsstillende løsninger på det vigtige spørgsmål om, hvordan der kan sikres borgerne mere sikkerhed samtidig med bedre beskyttelse af deres ret til privatlivets fred. Udvikling af innovative teknologier og forbedring af deres effektivitet bør derfor være et centralt aspekt i forbindelse med at skabe balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred.

At håndtere den stadig større indbyrdes afhængighed mellem den indre og den ydre sikkerhed

33. Den stadig større indbyrdes afhængighed mellem indre og ydre sikkerhed er endnu en ny søjle i forhold til Haagprogrammet. Dette vil give sig udslag i, at de eksterne forbindelse bliver en prioritet for den kommende udformning af europæiske indre anliggender. På alle områder inden for europæiske indre anliggender, skal EU nu rette sin opmærksomhed mod den nye udfordring, der består i at indarbejde eksterne aspekter og at samarbejde med relevante tredjelande. Dette kræver et sammenhængende eksternt koncept, der især tager hensyn til den stadig større indbyrdes afhængighed mellem indre og ydre sikkerhed.
34. Gruppen går stærkt ind for at udvikle et holistisk koncept, der f.eks. omfatter eksterne aspekter af politikområderne udvikling, migration, sikkerhed, økonomi, finans, handel og udenrigspolitik, og som giver EU mulighed for at spille en ansvarlig og troværdig rolle inden for internationale forbindelser.

At sikre den bedst mulige datastrøm i de europadækkende informationsnet

35. Vi lever i et globalt informationssamfund, der dækker alle områder af det sociale liv. Politikker for indre anliggender skal holde trit med denne udvikling, hvor hurtig udveksling af oplysninger er et vigtigt aspekt med henblik på effektivitet og succes.
36. Egnede informationsnet og avancerede databaser er nødvendige inden for europæiske indre anliggender. Det er nødvendigt at udvikle strategier og løsninger for forvaltning af informationsteknologi for at kunne yde teknisk støtte til politiske mål. Teknisk gennemførlighed, effektivitet og omkostningseffektivitet på den ene side og dataenes retlige følsomhed på den anden side bør være afgørende for, hvordan adgangssystemer bør udformes.

Som langsigtet mål er det kun en fælles europæisk standard for lagring og overførsel af data, herunder overensstemmelsesretningslinjer og harmoniserede tekniske dataformater, der kan forbedre betingelserne for en mere effektiv udveksling af oplysninger. I programmet, der skal efterfølge Haagprogrammet, bør disse principper udbygges yderligere, især under hensyntagen til første søjle vedrørende balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred.

4.) Prioriterede politikområder

37. På grundlag af disse tre søjler foreslår gruppen, at der i de følgende afsnit fastlægges politiske prioriteter for Haagprogrammets efterfølger inden for områderne politisamarbejde og bekæmpelse af terrorisme, forvaltning af missioner i tredjelande, migration og asyl samt grænseforvaltning, civil beskyttelse, nye teknologier og informationsnet.

Kapitel II: Bevaring af den indre sikkerhed og den ydre stabilitet

1.) Politisamarbejde

38. Politisamarbejde omfatter en bred vifte af fælles politikker, der er centreret om tre hovedakser: større bevidsthed hos politiet om europæiske emner og om andre medlemsstaters retssystemer; samarbejde med andre medlemsstaters politistyrker i marken, især i grænseområder; udveksling af oplysninger med andre medlemsstaters politistyrker, idet der bl.a. gøres brug af Europol.
39. Det er vigtigt at styrke disse samarbejdsakser i de kommende år for de medlemsstater, der står over for sikkerhedsrisici, der ofte går ud over deres egne grænser. På hvert af disse tre områder er det især vigtigt at tage hensyn til den teknologiske udvikling på sikkerhedsområdet for at give medlemsstaternes politistyrker effektive redskaber til at reagere på de aktuelle ændringer.
40. Politisamarbejde omfatter forskellige områder, der har udviklet sig meget forskelligt i løbet af de seneste få år. Der har været store ændringer med hensyn til forbedringen af politisamarbejdet, og de kan være vanskelige at forstå for både sikkerhedsfagfolk og EU-borgere generelt. Det er vigtigt at sikre, at forskellige aspekter af politisamarbejdet udvikler sig på en konsekvent og sammenhængende måde, så visse områder, der kan være meget vigtige, ikke sakker bagud i forhold til andre. Dette princip om koordineret forbedring kan tjene som retningslinje for medlemsstaternes og de europæiske institutioners arbejde i fremtiden, hvis det indebærer en merværdi.
41. Det er nødvendigt, at medlemsstaternes politistyrker også uddannes på europæisk plan for at sikre gensidig forståelse og udveksling af bedste praksis. Det er således absolut nødvendigt, at politistyrker i medlemsstaterne får en europæisk dimension.

Der kan indkredses to tæt forbundne mål: at lette samarbejdet ved at få kendskab til andre landes systemer og at højne de europæiske politifolks professionelle niveau ved at udveksle erfaringer. Oprettelsen af Det Europæiske Politiakademi (Cepol) i 2001 var udtryk for et tilsagn om at give politifolk en europæisk uddannelse. I de seneste to år har Cepol uddannet 2 500 politifolk fra medlemsstaterne og bør fortsætte med yderligere at udvikle disse aktiviteter.

- o Disse dimensioner af politiuddannelsen kunne fremmes ved at systematisere medlemsstaternes uddannelsesinitiativer og udvide dem til at omfatte alle niveauer inden for politihierarkiet, især mellemlederne. Det ville således være fordelagtigt at styrke Cepols strategi, der går ud på at udbrede denne viden bredt i EU.
 - o Der kunne anvendes differentierede undervisningsmetoder med vægt på edb-støttet undervisning. Udvekslingsprogrammer for politifolk kunne også udbygges yderligere ved at integrere "Erasmusprogrammer for politifolk" i undervisningsplanerne for grunduddannelsen og i den videregående uddannelse for politifolk. Sprogundervisningen bør også forbedres, så personale ansat i politiet får et tilfredsstillende fremmedsprogsniveau.
 - o Endelig er der spørgsmålet om valget af arbejdsmodel for Cepol. Staterne synes at foretrække idéen om et agentur baseret på det eksisterende netværk af medlemsstaternes uddannelsesinstitutioner. Dette princip har hidtil sikret en vis ensartethed ved at standardisere medlemsstaternes uddannelser og Cepols aktiviteter; det ville være godt, hvis Cepol kunne have et generelt overblik over den uddannelse på europæisk niveau, der tilbydes politifolk i hele EU. Det bør udvikle sine aktiviteter i denne retning.
42. Endelig var gruppen enig om, at samarbejde på dette område bør fremmes for at forbedre den interne sikkerhed i EU og især i Schengenområdet. Redskaber til dette samarbejde bør udvikles og differentieres.

43. Poli- og toldsamarbejdscentre (PCC-centre), der er oprettet gennem bilaterale og multilaterale aftaler mellem de berørte medlemsstater, er redskaber til støtte for direkte grænseoverskridende samarbejde, der bringer politi- og toldembedsmænd fra to, tre eller sågar fire lande sammen.
- o PCC-centrene kan udvikles til at blive et vigtigt redskab for politisamarbejde, især i grænseområder. PCC-centrenes struktur og opgaver vil kunne tages op til fornyet vurdering, så de bliver til reelle krisestyringscentre på politi- og toldområdet, der er i stand til at håndtere hændelser i international målestok. Særlig i grænseområderne kan PCC-centrene blive en model for det fremtidige politisamarbejde.
44. Fælles efterforskningshold er et vigtigt aspekt af det grænseoverskridende samarbejde om efterforskning af kriminalitet. Medlemsstater kan oprette fælles efterforskningshold, der gør det muligt for embedsmænd fra to eller flere medlemsstater at arbejde sammen om efterforskning af kriminalitet, idet hver stat giver embedsmænd fra den anden stat lov til at gennemføre visse efterforskningsaktiviteter på sit område. Det er også muligt at inddrage ansatte Europol i de fælles efterforskningshold. De fælles efterforskningshold forekommer at være et effektivt redskab i omfattende, komplekse efterforskninger, der kræver samlet og koordineret aktion fra de berørte medlemsstaters side. Inden for de aktuelle juridiske rammer er det af stor betydning at kunne udnytte Europols tilgængelighed for at kunne drage fordel af enhedens analytiske styrke.
45. De fælles efterforskningshold synes imidlertid ikke lige velegnede til alle typer af efterforskning af kriminalitet med et internationalt aspekt. For visse aspekter af efterforskning af kriminalitet vil det sandsynligvis blive nødvendigt at arbejde hen imod en forenkling af de bestemmelser, der finder anvendelse, når det er nødvendigt at foretage efterforskning af kriminalitet på en anden medlemsstats område. Politisamarbejdet og det retlige samarbejde - der hænger nøje sammen - kan forbedres på mange måder. Dette kunne f.eks. betyde, at handlinger, der ikke har karakter af tvangsindgreb, f.eks. vidneafhøring på frivillig basis, kan foretages af politifolk på en anden medlemsstats område efter forenkede formaliteter. En anden forenkling kunne være at indføre en ordning med skriftlige anmodninger om oplysninger fra offentlige myndigheder eller enkeltpersoner fra ét land til et andet. Et sådant system vil gøre den nuværende ekstremt besværlige procedure mere fleksibel, uden at det berører de generelle principper for retligt samarbejde i straffesager.

46. Endelig påpegede gruppen, at det er nødvendigt at forbedre politisamarbejdsklimaet, navnlig ved at forstærke Europol, udveksle viden og integrere forvaltningen af politiregistre og sikkerhedsteknologier.
- o Formålet med Europol er i øjeblikket at forbedre bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme, når to eller flere medlemsstater er berørt. Den igangværende ændring af Europolkonventionen til en lovgivningsmæssig ramme i form af en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd vil udvide Europolis mandat til at omfatte alle former for grov kriminalitet og vil også forbedre dens funktion.
 - o Europol skal fungere som en nær partner og kontaktpunkt for de nationale politistyrker på europæisk plan. Gruppen foreslår, at følgende foranstaltninger overvejes med henblik på Haagprogrammets efterfølger.
 - o Desuden bør Europol inden for sine retlige rammer anvendes i større grad og udvides, så den bliver et kompetencecenter for teknisk støtte.
 - o Europol bør endvidere udbygge sin kapacitet til at udbrede efterretninger til medlemsstaternes politistyrker. Med henblik herpå er det nødvendigt at sikre, at oplysninger videregives til Europol og anvendes af medlemsstaterne. Kravet i den såkaldte svenske rammeafgørelse af 18. december 2006, der tager sigte på informationsudveksling, vil kunne opfyldes ved, at der indføres redskaber til automatisk dataoverførsel. Samtidig kunne de nationale Europolenheders strukturer gøres mere fleksible for at gøre forbindelserne mellem de operationelle tjenester og Europol mere smidige.
 - o Under hensyn til den eksterne dimension af politisamarbejdet bør det på længere sigt overvejes at indføre et "sikkerhedspartnerskab" mellem Europol og Interpol gennem gensidig information og konsultation om arbejdsprogrammer.

47. Networking inden for politisamarbejde bør også udvides. Politiaktiviteter omfatter forskellige virkefelter, især med hensyn til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme. Specialister inden for disse forskellige områder af kriminalitet bør dele deres professionelle kunnen og viden i mere udbredt grad. Disse specialister kunne arbejde sammen med Europol gennem et netværk, der kunne bidrage til at indsamle specifik information, der ville give Komitéen for Den Indre Sikkerhed stof til eftertanke med hensyn til en strategi for intern sikkerhed.
48. Ud over politisamarbejde i snæver forstand anbefalede Haagprogrammet også, at informationsudveksling opgraderes for at forbedre den måde, kriminalitetsforebyggelsen fungerer på i medlemsstaterne. Med henblik på en bedre informationsudveksling blandt polititjenester i medlemsstaterne bør de respektive bestemmelser i Prüm-aftalen, der er indarbejdet i gældende EU-ret, gennemføres fuldt ud.
49. Denne forbedring kan endvidere lade sig gøre ved en udvidelse af viften af oplysninger, der samles: udvidelsen af SIS til nye medlemsstater takket være SISone4all; gennemførelsen af SIS II, der vil kunne integrere biometriske data; alt dette peger på den stigende rolle, som informationssystemer spiller for politisamarbejdet.
50. Den tekniske håndtering af de europæiske registre af SIS-, VIS- og Eurodactypen kunne samles i en enkelt specifik struktur med henblik på øget effektivitet og på grundlag af en foreløbig evaluering. Denne sikkerhedsteknologistruktur kunne også spille en større rolle ved at sikre interoperabilitet for alle politiregistre og andet teknologisk materiel.
51. Ud over de tekniske aspekter af en pooling af registrene kan sikkerhedsteknologierne åbne store muligheder med hensyn til politisamarbejde. Som bekendt har hele området med sikkerhedsteknologi udviklet sig kraftigt inden for de seneste år.

Der skal gøres en indsats for at standardisere nyt materiel for at skabe større interoperabilitet. Det bør overvejes at dele det mest avancerede materiel, der kræver store investeringer, når der ikke er behov for, at det bruges konstant. Det ser ud til, at denne sektor politisk ikke kan forvaltes af de enkelte medlemsstater og industrielt ikke kun af de virksomheder, der arbejder på området.

52. Der bør gøres mere udbredt brug af midler, der er til rådighed inden for rammerne af 7. forskningsrammeprogram (sikkerhedsforskningsprogram), til formål, der er knyttet til politisamarbejde, bekæmpelse af terrorisme og grænseforvaltning, og til informations- og kommunikationsteknologiske formål.
53. Nogle af forslagene i forbindelse med networking og integreret forvaltning på sikkerhedsområdet kunne behandles i Rådets Gruppe vedrørende Udveksling af Oplysninger.

2.) Terrorbekæmpelse på globalt plan

54. EU bør spille en aktiv rolle i den verdensomfattende bekæmpelse af terrorisme baseret på en omfattende samlet strategi, der omfatter forebyggende og repressive elementer. Hvis EU's borgere skal have den bedst mulige beskyttelse mod terrortruslen, er det særlig vigtigt, at politiske og lovgivningsmæssige tiltag fokuserer på forebyggende foranstaltninger på mellemlang og lang sigt. Proaktive foranstaltninger mod radikaliserings og rekruttering skal især udvikles og gennemføres under hensyntagen til civilsamfundets potentiale og økonomien.
55. På grund af de vedvarende og mangefacetterede trusler, som terrorismen rejser, er det absolut nødvendigt med fælles foranstaltninger og pooling af medlemsstaternes og de europæiske institutioners ressourcer og kompetencer med henblik på terrorbekæmpelsen.

Det er meget vigtigt, at medlemsstaterne intensiverer deres samarbejde yderligere. I den forbindelse finder gruppen, at det er nødvendigt fuldt ud at gennemføre og yderligere udvikle en omfattende strategi som fastsat i EU's terrorbekæmpelsesstrategi i overensstemmelse med de ajourførte trusselsvurderinger.

56. De strukturer inden for Europa, der beskæftiger sig med forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, bør forbedres for at sikre effektive, sammenhængende og hurtige modforanstaltninger. Medlemsstaternes hovedansvar for forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og de politiske mål om at opnå de størst mulige synergivirkninger skal kombineres.
- o Det bør f.eks. overvejes, hvordan koordineringen af terrorbekæmpelsespolitikken på europæisk plan kan forbedres for at opnå et tættere samarbejde mellem de forskellige aktører. Koordineringen vil forblive fragmentarisk, medmindre den ikke kun omfatter arbejdet i Rådet, men også i Europa-Kommissionen, Europol, Eurojust og Det Fælles Situationscenter (SITCEN). I overensstemmelse hermed bør der udvikles et koncept for den kommende institutionelle arkitektur på dette område.
 - o Tilsvarende bør det overvejes at integrere terrorbekæmpelsen med civilbeskyttelsespolitikken. EU's bestemmelser om civilbeskyttelse skulle kunne lette civilbeskyttelsesindsatsen i alle katastrofesituationer, herunder terrorhandlinger.
57. Gruppen foreslår at anmode Europa-Kommissionen om at finde frem til de muligheder, der ligger i et udbygget samarbejde med civilsamfundsorganisationer, og foreslå passende områder og former for samarbejde. Ud over at medvirke til en analyse af og reaktion på radikaliserings og rekruttering vil dette kunne bidrage til, at offentlige organer og civilsamfundet udvikler aktive modforanstaltninger mod sådanne fænomener.

58. Internettet misbruges mere og mere af terrorister på forskellige måder, navnlig til tilskyndelse og rekruttering eller til praktisk støtte til potentielle terrorister. Det er således blevet en afgørende vektor for radikaliserings. Det er derfor en meget vigtig opgave at kontrollere internettet. Gruppen finder på den baggrund, at det er absolut nødvendigt at overveje, hvilke mulige foranstaltninger der kan træffes mod terroristers brug af internettet.
59. Samtidig går gruppen ind for, at terrorbekæmpelsen selv skal bruge internettet på den mest effektive og proaktive måde for at modvirke radikaliserings. "Kulturel intelligens" skal bekæmpe radikaliserings over internettet og mediernes, idet der især lægges vægt på de særlige karakteristika ved "cybersprog".
60. Gruppen anbefaler derfor, at mediekommunikationsstrategien udvikles på følgende måde:
- o fokus på interkulturel dialog og udformning af et klart, overbevisende og positivt budskab til forskellige samfund i og uden for Europa - muligvis endog på ikke-europæiske sprog - med hensyn europæiske kerneværdier for god regeringsførelse, grundlæggende rettigheder og sikring af fred og frihed
 - o udfordring af terrorbudskabet og modarbejdelse af terroristernes enkelte narrativ ved bl.a. at gøre det meget klart, at terroristernes tale fører til yderligere aggressioner, og at terroristernes propaganda ikke er omfattet af ytringsfriheden
 - o proaktiv brug af informationsfora på internettet med dette formål.
61. Gruppen finder, at det er vigtigt at intensivere udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne og eventuelt med tredjelande for at udvikle og udarbejde retsgrundlag f.eks. med hensyn til:

- o relevante foranstaltninger til bekæmpelse af hjemmedyrket terrorisme baseret på aktuelle drøftelser
 - o nye og mere fleksible udvisnings- og overvågningsforanstaltninger under overholdelse af grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes lovgivning
 - o overvejelser i forbindelse med folkeretten om behovet for international ret på politiområdet, herunder udviklingen af internationale standarder for strafferet, der behandler terrorforberedelser, baseret på aktuelle drøftelser.
62. Nationale foranstaltninger kan kun give de bedste resultater, hvis der sikres et maksimum af informationsstrømme mellem medlemsstaterne. Mens informationsudveksling mellem nationale politistyrker i stigende grad anses for sund fornuft, vil informationsudveksling mellem efterretningstjenester være en betydelig udfordring for EU. En mulig løsning med hensyn til øgede synergier mellem politi og efterretningstjenester på nationalt plan består i etableringen af netværk af terrorbekæmpelsescentre i medlemsstaterne. På den ene side bør relevante sikkerhedsrelaterede oplysninger være tilgængelige for alle sikkerhedsmyndigheder i medlemsstaterne. På den anden side kolliderer dette princip med "fortrolighedsprincippet", der er vigtigt for informationsudveksling mellem nationale efterretningstjenester. Det er nødvendigt nøje at overveje, om og i hvilket omfang EU's strukturer vil kunne bidrage til at forene disse divergerende interesser. I den forbindelse skal der især lægges vægt på SITCEN's rolle.
63. Gruppen anbefaler også:
- o yderligere forbedringer af det praktiske samarbejde og informationsudvekslingen mellem politiet og de retlige myndigheder, især gennem Europol og Eurojust.
 - o øget brug af Europol's databaser, navnlig Europol's informationssystem

- o øget samarbejde mellem Europol og SITCEN.
64. Særlige efterforskningsteknikker bør placeres højere på EU's dagsorden. Med hensyn til videoovervågning bør det på grundlag af igangværende analyser drøftes, om der skal indføres yderligere foranstaltninger.
65. Der bør især lægges vægt på kontrol med sprængstoffer, detonatorer og prækursorer.
66. Det er fortsat en fast opgave for medlemsstaterne og EU-institutionerne at forebygge finansiering af terrorisme. Derfor bør EU's strategi til bekæmpelse af terrorismefinansiering udvikles yderligere.
- o Samarbejde mellem finansielle efterretningstjenester bør fremmes, og en eventuel kommende foranstaltning kunne være systematisk overvågning af finansielle transaktioner i EU.
 - o Retshåndhævende myndigheder, der har ansvaret for at bekæmpe terrorismefinansiering, bør forsynes med mere effektive retsinstrumenter, der eventuelt vil kunne bemyndige dem til at anvende databaser som SWIFT.
67. En ansvarlig og ajourført europæisk terrorbekæmpelsespolitik kan ikke negligere mulige trusler om terrorangreb med nukleare, biologiske eller kemiske våben. Det er klart, at denne risiko stiller alle stater over for en exceptionel udfordring med hensyn til forebyggelse af et angreb, øjeblikkelig reaktion på et angreb og deraf følgende foranstaltninger til civilbeskyttelse og krisestyring.

De nuværende instrumenter trænger fortsat til at blive forbedret. EU skal derfor yderligere udvikle og tilpasse sin terrorbekæmpelsesstrategi for fuldt ud at kunne dække forebyggelse, reaktion, civilbeskyttelse og krisestyring også med hensyn til nuklear, radiologisk, biologisk og kemisk terrorisme.

Dette bør omfatte forslag til forbedring af transportsikkerheden og bedre beskyttelse mod ulovlig import af farlige stoffer, f.eks.

- o effektiv kontrol med containertransport ind i EU, herunder transportkontroller for at undgå import af radioaktive og visse biologiske og kemiske stoffer
 - o sikkerhedstjek af de ansattes baggrund i transportsektoren i forbindelse med deres adgang til kritisk infrastruktur.
68. Derudover foreslår gruppen, at der skabes en platform eller mekanisme for informationsudveksling mellem medlemsstaternes særlige politienheder med ansvar for at håndtere almindelige situationer, der involverer nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske risici, så disse enheder får mulighed for at udveksle bedste praksis med hensyn til at klare sådanne situationer, aflægge rapport om relevante forskningsprojekter og -resultater og deltage i hinandens øvelser i forbindelse med nukleare radiologiske, biologiske og kemiske risici.
69. Der er grund til at fremme de særlige positive karakteristika ved tredjelands samarbejde med EU. Dette vedrører traditionen for at yde sikkerhed i overensstemmelse med retsstatsprincippet og demokratiske strukturer samt de forskellige kulturerfaringer og interkulturelle kompetencer på grund af EU's egen multietnicitet og geografiske rammer.
70. Hvis det øgede samarbejde, der er brug for i EU og med tredjelands og -regioner, skal realiseres, må indenrigs- og udenrigsministrene i stigende grad handle som naturlige partnere.

71. Den Europæiske Union har uvægerligt brug for stærke partnere for at lykkes i kampen mod terrorisme på globalt plan. De Forenede Stater er ligesom Europa særlig udsat for disse trusler. Gruppen mener derfor, at et tæt og vedvarende samarbejde med USA er nødvendigt. Dette betyder for det første en større forståelse af *de lege lata*-situationen for begges vedkommende. På mellemlang sigt bør dette samarbejde føre til større konvergens, herunder for så vidt angår de forskellige retlige rammer for databeskyttelse. Senest i 2014 bør Den Europæiske Union også træffe beslutning med hensyn til det politiske mål om at gennemføre et Euro-atlantisk samarbejdsområde med De Forenede Stater vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.
72. Den Europæiske Union bør i den forbindelse også uddybe den regelmæssige dialogmekanisme med Den Russiske Føderation inden for rammerne af Det Permanente Partnerskabsråd om sikkerhed, og herunder om nødvendigt trilaterale møder med USA.
73. Der er desuden behov for at intensivere samarbejdet med stater og regioner, der menes at være særlig relevante i forbindelse med terroriststrukturer og -aktiviteter, enten som terrormål eller på grund af manglende midler til effektivt at bekæmpe terrorisme.
74. EU nået til enighed om en fælles definition af terrorisme. Globalt set lider terrorbekæmpelsen dog under, at der ikke er en FN-relateret fælles definition af terrorisme. Drøftelserne i De Forenede Nationer om FN's generelle konvention om bekæmpelse af international terrorisme skal fortsættes med det mål at nå til fælles enighed om en definition. EU, USA, Den Russiske Føderation og andre partnere bør samarbejde om at nå dette mål.

3.) Koordinering af missioner i tredjelande

75. De seneste år har der vist sig tre parallelle, men indbyrdes afhængige udviklinger:

- o inden for EU har der været et øget samarbejde på sikkerhedsområdet, navnlig politisamarbejdet
 - o globalt set har den stadig større internationalisering af konfliktløsning betydet et stigende engagement i udlandet, fordi der ikke kan skelnes klart mellem intern og ekstern sikkerhed
 - o som en følge heraf er der en voksende politisk vilje i EU til at bruge EU's indflydelse og kapacitet i internationale konfliktsituationer.
76. Dette har resulteret i et stigende antal missioner i tredjelande, herunder tilsagn fra EU om at stille politi- og militærstyrker, civilbeskyttelsesenheder og civilt personale, der tager sig af bl.a. institutionsopbygning, retsstatsmissioner, valgovervågning, demokratisering, civilsamfundsspørgsmål og humanitær bistand, til rådighed. På de operationelle områder har kravene om på den ene side militær- og politistyrker og på den anden side civilbeskyttelses- og andre enheder mange facetter og hænger indbyrdes sammen: den brede vifte af trusler dækker både krigssituationer, terrorangreb, organiseret kriminalitet, voldelige demonstrationer, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer og normale politiopgaver.
77. De erfaringer, man har gjort sig hidtil, har afsløret betydelige mangler på samarbejdsområdet og inden for intern beslutningstagning, der omfatter forskellige aktører og forholdsvis bureaukratiske interne regler, der forhindrer Den Europæiske Union i hurtigt at imødekomme behov og krav hos styrkerne i udlandet. Følgende principper bør fremover gælde for fastlæggelse af politikker og beslutningstagning:
78. Der bør skabes en tættere forbindelse mellem EU's politikker på politi-, udenrigs- og forsvarsområdet, og dermed et tættere indbyrdes forhold mellem de forskellige politikområder i den europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Dette vil give mulighed for en bedre anvendelse af politiets ekspertise og erfaringer i forbindelse med planlægning og evaluering af civile krisestyringsmissioner. I den henseende er et tættere samarbejde mellem de forskellige rådsstrukturer (almindelige anliggender og eksterne forbindelser, retlige og indre anliggender), der omfatter forudgående konsultation og efterfølgende evaluering af missionerne, nødvendigt. Hvad angår de finansielle spørgsmål kunne der foretages en pooling af EU's ressourcer til missioner i tredjelande, så EU bliver i stand til at stille dem hurtigere til rådighed.

79. Den stigende antal forskellige trusler betyder, at EU og andre står over for overlappende politi- og militærudfordringer i kriseområder. De missionsansvarlige skal kunne reagere fleksibelt, dvs. kunne indkalde personale, der er uddannet til at håndtere specifikke trusselssituationer. Derfor bør der være fælles og solide politistyrker til at udøve væbnet retshåndhævelse i forbindelse med missioner i tredjelande. I den forbindelse kunne de deltagende medlemsstater anmodes om at stille integrerede politienheder til rådighed for visse missioner. De kommende overvejelser kunne også omfatte spørgsmålet om at integrere den europæiske gendarmeristyrke og civile politienheder fra medlemsstaterne i EU's retlige rammer. Det vil være hensigtsmæssigt med fælles uddannelse og træning af disse styrker.
80. Derudover bør man tilstræbe en maksimal grad af gennemsigtighed, koordination og informationsstrøm mellem alle aktører og strukturer. Et endnu tættere indbyrdes forhold og øget fælles anvendelse af ekstern og militær ekspertise samt sikkerheds-, politi-, civilbeskyttelses- og udviklingsbistandsekspertise kan bl.a. etableres gennem:
- o et øget og mere kohærent samarbejde mellem de civile og militære elementer ved større politisk støtte til den øverstbefalende for den civile operation - én øverstbefalende for alle missioner og hans civile kapacitet til planlægning og gennemførelse
 - o missionssituationscentre, der fører alle enheder, der deltager i missionen, dvs. militær-, politi-, retsstats- og civilbeskyttelsesenheder, sammen på lige fod

- o fuld integration af civilbeskyttelsesaktiver og -kapaciteter identificeret af medlemsstaterne til civile krisestyringsoperationer i ESFP-missioner med oprettelse af en infrastruktur som en væsentlig forudsætning for fred og stabilitet.

81. Endelig bør det i forbindelse med politiarbejdet:

- o undersøges, om og i hvilket omfang netværket af politiforbindelsesofficerer bør udvides og styrkes
- o overvejes, om der skal skabes en institutionel forbindelse mellem politimissionerne og Europol, så man kan sørge for optimal indsamling af sikkerhedsoplysninger, der indsamles i forbindelse med missioner i udlandet, der er relevante for Europol.

Kapitel III: Forvaltning af migration, asyl, ydre grænser og integration

1.) Migrationspolitik

82. Migration er et naturligt forekommende fænomen i vores stadig mere globaliserede samfund og økonomier. I EU oplever mange medlemsstater stigende indvandring. De demografiske tendenser vil skabe endnu større efterspørgsel efter arbejdskraft udefra. Disse faktorer øger behovet for yderligere udvikling af en fremsynet, bred og samlet fælles europæisk migrationspolitik, således som Det Europæiske Råd så ofte har understreget det i sine konklusioner i perioden 2005-2007. Denne samlede europæiske migrationspolitik bør fortsat være et centralt politisk mål til imødegåelse af udfordringerne og yderligere udnyttelse af fordelene i forbindelse med migration.
83. Solidaritet, gensidig tillid og ansvar blandt medlemsstaterne og mellem dem og de europæiske institutioner er forudsætninger for en yderligere vellykket udvikling og gennemførelse af den samlede europæiske migrationspolitik. Forskellene med hensyn til behov, vilkår og strategier i medlemsstaterne består dog fortsat. Disse forskelle behøver imidlertid ikke at stå i vejen for en yderligere udvikling af den samlede europæiske migrationspolitik. Vores opgave består i at definere et fælles grundlag og fælles rammer.
84. Øget koordination, samarbejde og partnerskab bør være en vigtig bestanddel i opfølgningen af Haagprocessen. Samtidig bør Haagprogrammets efterfølger bygge på en effektiv overvågning og evaluering, dvs. en grundig analyse af, hvad der er lykkedes, og hvad der er slået fejl i de seneste programmer, og benchmarking for så vidt angår, i hvor høj grad det er lykkedes at opfylde målene med disse programmer.
85. En korrekt forvaltet indvandring kan være nyttig for alle. Indvandringspolitikkerne bør tage hensyn til alle sider ud fra et tværfagligt synspunkt og bør mindske ulemperne og maksimere de gensidige fordele i fuld respekt for de nationale kompetencer.

På grundlag af Europa-Kommissionens meddelelse om asyl og migration, der blev forelagt i juni 2008, og pagten om indvandring og asyl, som det kommende franske formandskab har lagt op til, bør Haagprogrammets efterfølger fastlægge fælles politiske foranstaltninger på migrationsområdet. Gruppen mener, at en sammenhængende migrationspolitik i princippet bygger på følgende indbyrdes afhængige søjler, der skaber behov for tildeling af de nødvendige ressourcer:

- o politikker for korrekt forvaltet lovlig migration
- o skærpede foranstaltninger mod ulovlig indvandring
- o øget fokus på og midler til fremme af positive synergier mellem migration og udvikling
- o bedre forvaltning af EU's ydre grænser
- o integration af migranter
- o færdiggørelse af det fælles europæiske asylsystem.

På alle måder er samarbejdet med tredjelande afgørende for at sikre fremskridt og resultater.

86. Statsborgere fra tredjelande kan spille en betydelig økonomisk og social rolle på medlemsstaternes arbejdsmarkeder og samtidig bidrage til bæredygtig udvikling i deres hjemlande. For at maksimere de positive effekter af lovlig migration til fordel for alle, dvs. hjemlandene, bestemmelseslandene og migranterne selv, er der behov for nye tilgange. Det overordnede mål må være at sikre, at mennesker migrerer efter eget valg og ikke af nødvendighed. Dette forudsætter en bred, velafbalanceret og langsigtet strategi. Et centralt aspekt i den proces er fremme af samarbejde og dialog bilateralt, regionalt og internationalt i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af Den Europæiske Unions migrationspolitikker.

87. Det er en nødvendig forudsætning for en sådan lovlig migration, at der på den ene side efterspørges specifikke kvalifikationer på medlemsstaternes arbejdsmarkeder, og at der på den anden side kan leveres arbejdskraft med sådanne kvalifikationer fra tredjelande.
- Arbejdsmarkederne og de sociale systemer i de enkelte medlemsstater er forskellige. Hver enkelt medlemsstat bør derfor fortsat have ansvaret for at forvalte sit eget arbejdsmarked og fastlægge, hvor mange indvandrere der skal have lov at komme ind på dens område for at arbejde. Det er vigtigt, at EU's fælles foranstaltninger på arbejdsmigrationsområdet er efterspørgselsbetingede fra et medlemsstatssynspunkt og baseret på såvel subsidiaritetsprincippet som principperne om ikke-forskelsbehandling og lige rettigheder.
88. På grundlag af disse principper og andre væsentlige hensyn bør Haagprogrammets efterfølger tage højde for følgende ikke-udtømmende oversigt over aspekter og forslag på migrationspolitikområdet:
- o Medlemsstaterne bør undersøge alle muligheder for **økonomisk migration inden for Europa** til bunds.
 - o **Lovlig migration** bør bl.a. behandles i forhold til Lissabonstrategien og den demografiske udvikling i Europa: Migrationsforvaltning og bredere muligheder for tredjelandstatsborgere for at blive lovligt inddraget i medlemsstaternes arbejdsmarkeder kan bidrage til at få opfyldt målene i Lissabonstrategien, mindske de negative konsekvenser af en aldrende befolkning og forhindre ulovlig migration og dertil knyttede kriminelle aktiviteter som smugling, menneskehandel og udnyttelse på arbejdsmarkedet.
 - o Det er vigtigt fortsat at øge indsatsen for at bremse **ulovlig indvandring** og navnlig forhindre ulovlig beskæftigelse, der ofte fører til udnyttelse af mennesker. Der bør fastlægges en mere effektiv og koordineret europæisk tilbagesendelsespolitik. Der er behov for harmoniserede regler for effektive hjemsendelsesprocedurer og -afgørelser i medlemsstaterne, der fuldt ud respekterer og sikrer menneskerettighederne.

- o Generel regularisering af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold bør undgås, når der ikke er intern grænsekontrol. Det må for fremtiden sikres, at der er tale om øget udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og sammenhængende brug af konsultationsmekanismen, inden medlemsstaterne vedtager afgørelser om regularisering. Regularisering vil fremover kunne accepteres i undtagelsestilfælde og i enkelttilfælde fra sag til sag. Dette foregriber ikke forhandlingerne inden for rammerne af den europæiske pagt om indvandring og asyl.
- o I erkendelse af, at der er en gensidigt supplerende kobling mellem indvandring og integration, mener gruppen, at **integration** er et af nøgleelementerne til håndtering af migration og migrationsrelaterede problemer. Hvor godt det lykkes de modtagende samfund at forvalte konsekvenserne af indvandrerstrømmingen, hænger ofte tæt sammen med det integrationsniveau, medlemsstaten når, og integrationspotentialer er en nødvendig forudsætning for lovlig indvandring på lang sigt. Integrationspolitik er derfor en integrerende del af politikken vedrørende lovlig migration.
- o Under hensyn til, at integration foregår i de lokale samfund eller på regionalt plan, og at der findes forskellige vilkår og fremgangsmåder i medlemsstaterne, går gruppen ind for, at integrationspolitikkerne også i fremtiden hører under medlemsstaternes kompetence.
- o Som supplement til de nationale integrationspolitikker foreslår gruppen en række foranstaltninger på europæisk niveau.
 - Den regelmæssige dialog og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne på EU-plan inden for de fælles rammer, som Rådet definerede i december 2005 og juni 2007, bør styrkes, og det bør overvejes at sætte yderligere ind for at styrke disse rammer og udvikle en fælles dagsorden.

Denne dialog kunne omfatte en udveksling af de moduler, medlemsstaterne har udviklet vedrørende bestemte integrationsaspekter, f.eks. sprog eller politiske institutioner.

- Der bør endvidere med respekt for de forskellige nationale tilgange gennemføres et sæt fælles minimumsstandarder og -krav til både indvandrere og medlemsstater. Der skal findes en balance mellem indvandreres rettigheder og forpligtelser. Indvandrerenes personlige ansvar for og eget initiativ til egen og familiens integration skal styrkes. Det modtagende samfunds retmæssige krav skal tages i betragtning.
- o Gruppen går også ind for, at **interkulturel udveksling** med henblik på bedre forståelse, tillid og i sidste instans solidaritet bør udvides. Udvekslingen af god praksis inden for de eksisterende nationale initiativer til interkulturel dialog bør intensiveres.
- o Gruppen foreslår, at der oprettes og udvikles et EU-websted, hvor man kan orientere offentligheden om integration og interkulturel dialog.
- o Bestræbelserne på at fremme **politisk sammenhæng** mellem migration og andre relevante politikområder, navnlig udviklingspolitikker, i overensstemmelse med EU's brede dagsorden for udviklingspositiv sammenhæng mellem de forskellige politikker er altafgørende for en vellykket udvikling af den samlede europæiske migrationspolitik. Der bør undersøges og gennemføres mekanismer til at fremme synergier og identificere og forene modstridende interesser og mål mellem migration og udvikling - og andre politikområder som udenrigspolitik, international handel, fred og sikkerhed samt miljø.

- o Der bør med hensyn til den **samlede migrationsstrategi** anvendes en integreret tilgang. Dialogen, samarbejdet og partnerskabet med hjemlande og transitlande bør udbygges og udvides på en fuldt afbalanceret måde med hensyn til såvel aktioner som ressourcer.

- o Det bør overvejes i højere grad at anvende mobilitetspartnerskabsinstrumentet. Mobilitetspartnerskabskonceptet bygger på en ligelig "noget for noget"-ordning og bruger det økonomiske potentiale, der ligger i lovlig migration, til fordel for både hjemlande og bestemmelseslande, samtidig med at den udviklingspolitiske relevans styrkes. Det stimulerer dermed tredjelande til at arbejde tættere sammen med EU i kampen mod ulovlig migration og bestræbelserne på bedre tilbagesendelser. Mulige elementer kunne være personlig og finansiel bistand til opbygning af kapaciteter, fremme af cirkulær migration, akademisk samarbejde eller en kobling til udviklingsbistandsmæssige hensyn.

- o Begrebet "cirkulær migration" bør videreudvikles, navnlig som led i tættere samarbejde og partnerskaber med tredjelande, for at fremme de positive udviklingsaspekter ved migration for hjemlandene og bestemmelseslandene og mindske de negative konsekvenser som f.eks. hjerneflugt. Det bør især overvejes at udvikle en overførselsordning til udbetaling af pension eller andre sociale ydelser til hjemlandet, så migranterne beholder deres sociale ydelser, når de vender tilbage til deres hjemland, hvilket vil gøre cirkulær migration mere attraktivt.

- o Både i multilaterale og bilaterale partnerskabsstrategier mellem medlemsstaterne og tredjelande bør der tages hensyn til nye idéer til forbedring af et endnu tættere forhold mellem bedre migrationsforvaltning, bedre tilbagesendelsespolitikker og ordninger for midlertidig eller cirkulær migration.

Dette kunne indebære, at man tilbyder tredjelande nogle incitamenter, f.eks. tilladelse til struktureret cirkulær migration i forbindelse med bevislig tilbagetagelse af ulovlige indvandrere. Denne type incitamenter kunne gøre udviklingslandene interesserede i selv at få reintegrations- og tilbagetagelsespolitikkerne til at fungere.

- o Oplysningskampagner i hjemlande og transitlande er et vigtigt element i forbindelse med øget lovlig mobilitet mellem EU og partnerlandene, og de er relevante med henblik på at nedbringe antallet af ulovlige migranter. Nærmere oplysninger om lovlige migrationsmuligheder og eventuelle konsekvenser af ulovlig indvandring kan bidrage betydeligt i forbindelse med migrationsforvaltning.
- o Endelig bør de eksisterende **finansielle instrumenter** evalueres og videreudvikles i forhold til nye behov.

2.) Asylpolitik

89. Der er opnået en vis grad af harmonisering på asylområdet siden 1999. Dog har de gældende fælles minimumsstandarder, som man er blevet enige om på EU-plan, og som giver medlemsstaterne vide skønsmæssige beføjelser i forbindelse med anvendelsen, ikke ført til et ensartet niveau og sikrer ikke samme beskyttelse i hele EU. I et fælles område baseret på respekt for de grundlæggende rettigheder kan det ikke accepteres, at der er så stor forskel på medlemsstaternes nationale anvendelse af en af disse - retten til asyl.
90. En af grundelementerne i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er det **fælles europæiske asylsystem**. Rammen og basis for dette er Genèvekonventionen. Målet er at fastsætte fælles kriterier for adgang til beskyttelse, fælles procedurer for anvendelse af disse kriterier og en fælles status, der gælder i alle medlemsstaterne. For at nå dette mål og mindske forskellene mellem de beslutninger, medlemsstaterne træffer, er det nødvendigt at fortsætte harmoniseringsbestrebelseerne på asyllovgivningsområdet selv efter 2009 på grundlag af en evaluering af den nugældende lovgivning. Dette skal ske samtidig med, at man især forbedrer det praktiske samarbejde.

91. Den udfordring, der ligger i at udtænke et fælles europæisk asylsystem, hænger uløseligt sammen med det bredere migrationsspørgsmål. EU skal fortsat sørge for sikre grænser og forhindre ulovlig indvandring og samtidig sikre, at personer, der reelt har asylret, også kan gøre denne ret gældende.
92. Et fælles europæisk asylsystem forudsætter fælles retlige rammer med en række ensartede normer og standarder. Procedurereglerne skal udformes på grundlag af effektivitetsprincippet, og det skal samtidig sikres, at det ikke betyder, at de eksisterende beskyttelsesstandarder forringes.
93. Behandlingen af asylansøgninger bør fortsat foregå nationalt, og hver ansøgning bør behandles særskilt. Det må sikres, at de fælles regler anvendes og fortolkes konsekvent. EF-Domstolen skal sikres tilstrækkelige midler til at kunne imødekomme kravet om en hurtig behandling.
94. Øget praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne er et særdeles vigtigt skridt i retning af et fælles europæisk asylsystem. Dette kan indebære fælles uddannelseskurser, koordinering af særlige foranstaltninger, udveksling af oplysninger og bedste praksis, genbosættelsesforanstaltninger, administration af en fælles portal med oplysninger om hjemlande osv. Et tættere samarbejde vil føre til en mere ligelig behandling af asylansøgerne og større sammenhæng i behandlingen af deres asylansøgninger. Det **europæiske støttekontor** har en væsentlig rolle med hensyn til at koordinere et sådant praktisk samarbejde.
95. En effektivisering af Dublinforordningen er fortsat en udfordring for alle de deltagende parter. Resultaterne af evalueringen af Dublin- og Eurodacforordningen skal inddrages. Dublinsystemet er en af hjørnestenene i et fælles europæisk asylsystem. Det er tvingende nødvendigt at have en klar definition af medlemsstaternes ansvar i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger, såvel for asylansøgeren som for medlemsstaterne. På samme måde kan mulighederne for finansielt solidariske løsninger på grundlag af en evaluering af de bestående finansielle instrumenter også undersøges endnu mere til bunds.

96. Det er vigtigt, at der lægges større vægt på asylpolitikens eksterne dimension. Vi er nødt til i højere grad at tage hensyn til situationen i hjemlandene og koble det fælles europæiske asylsystem til humanitær- og udviklingsprogrammer i tredjelandene. Denne kobling bør ske systematisk og bør indgå i en samlet tilgang til migrations- og asylpolitikkerne.
97. En **fælles asylpolitik** kan ikke kun fokusere på de asylansøgere, der søger om asyl i en medlemsstat. Den Europæiske Union har stor interesse i at bibeholde den internationale flygtningebeskyttelsesordning og bør spille en central rolle på internationalt plan. Styrkelsen af partnerskabet med UNHCR bør være en af måderne at udfolde disse bestræbelser på. I den forbindelse bør samarbejdet med transitlandene øges, navnlig ved anvendelse af regionale beskyttelsesprogrammer.
98. Konceptet med **regionale beskyttelsesprogrammer** bør på grundlag af en evaluering udvikles og om nødvendigt omformuleres, så man sikrer deres merværdi som strategisk supplement til andre former for humanitær bistand og kapacitetsopbygning.
99. Der bør udvikles et **fælles genbosættelsesinstrument**. Genbosættelsesprogrammer bør anvendes strategisk som supplement og tilskyndelse til andre varige løsninger i modtagerlandene (lokal integration) og hjemlandene (hjemvenden), så de dermed i sidste ende bidrager til at løse flygtningesituationer, der trækker i langdrag. Hvis alle medlemsstater bidrager til et fælles program, kan vi nå op på de mængder, der er nødvendige for at opnå strategisk betydning. Den fælles genbosættelsesordning bør bygge på de indhøstede erfaringer og bedste praksis i medlemsstaterne og føre til øgede genbosættelsesmuligheder i Den Europæiske Union.

3.) Modernisering af Schengenrænse- og visumordningen

100. Schengenordningen blev indført i 1990 for at skabe fri bevægelighed for personer som et nødvendigt supplement til gennemførelsen af det indre marked.
101. Ophævelsen af grænsekontrollen mellem de fleste af medlemsstaterne har været en historisk milepæl for EU. Med realiseringen af fri bevægelighed for mennesker og varer er efterkrigstiden langt om længe blevet afsluttet, og det overordnede mål må være at bevare Schengenomrdets integritet, samtidig med at det stadig udvides.
102. Selv om Schengenordningen stadig er velfungerende, skal den løbende moderniseres og tilpasses nye politiske og teknologiske udfordringer.
103. Der er behov for en velfungerende ligevægt mellem den ønskede frie bevægelighed inden for Europa og en grænsekontrolordning af høj kvalitet, der effektivt og med moderne midler bekæmper ulovlig indvandring, organiseret kriminalitet og terrorisme. Ny teknologi, skal sammen med veluddannede grænsevagter, spille en central rolle i grænseforvaltningen. Som supplement hertil er det nødvendigt med tilstrækkelige databeskyttelsesredskaber. Der skal indledes en åben offentlig debat for at øge bevidstheden om fordelene ved i højere grad at anvende informations- og kommunikationsteknologi.
104. Kontrol og eftersyn ved de ydre grænser br være så effektiv og brugervenlig som muligt. I løbet af programperioden til efterflgnig af Haagprogrammet bør der indføres et e-grnsekoncept på grundlag af igangværende overvejelser i Kommissionen for at nå disse mål. I forbindelse med den grnsepakke, Kommissionen forelagde den 13. februar 2008, og som har til formål at videreudvikle Den Europæiske Unions integrerede grnseforvaltningsstrategi og gøre den mere omfattende under hensyntagen til de muligheder, der ligger i ny teknologi, navnlig brugen af biometri, bør der træffes følgende foranstaltninger:

- o et program til registrering af rejsende det bør gøres lettere for visse grupper af tredjelandstatsborgere at rejse ind i EU
 - o et elektronisk system for rejsetilladelser
 - o et ind- og udrejsesystem for tredjelandstatsborgere
 - o automatiske grænsekontrolordninger for EU-borgere for hurtigere at kunne ekspedere de rejsende.
105. Der bør overvejes supplerende foranstaltninger under det nye program for at øge sikkerheden og udvikle en mere velfungerende grænsekontrol:
- o udvikling af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)
 - o kontrol og eftersyn ved de ydre grænser bør være så effektiv og brugervenlig som muligt. En etstedsordning, der integrerer alle former for kontrol og eftersyn, der udføres af forskellige årsager, dvs. vedrørende personer, varer, dyre- og plantesundhed, forurening, terrorisme og organiseret kriminalitet, vil bidrage til dette mål. For at skabe synergier og dermed merværdi kunne der ske en gradvis sammensmeltning af grænse- og toldkontrol.
106. Visumudstedelsesprocedurerne bør effektiviseres i takt med, at grænsekontrollen gøres lettere. Oprettelsen af fælles visumansøgningscentre i tredjelande bør øges, og der bør udstedes ensartede europæiske Schengenvisa.

107. Grænse- og visumpolitikker bør ses som dele af en holistisk tilgang, hvor specifikke fremskridt/målelige benchmarks knyttes til beslutningen om, hvorvidt visumkravene over for tredjelande bør ophæves med henblik på adgang eller over for nabolandene. Dette ville fremme udviklingen af mere sikre strukturer på et tidligt tidspunkt og fremme samarbejdet med medlemsstaterne.

4.) Videreudvikling af Frontex

108. Adskillige faktorer, der har at gøre med globalisering, teknologiske fremskridt og Europas økonomiske udvikling, er medvirkende til, at EU i stigende grad bliver en målregion for verdensomspændende migration, organiseret kriminalitet, international narkotikahandel og terrorangreb.

109. Denne udvikling kræver i stadig højere grad koordinering og - hvor det er hensigtsmæssigt - gennemførelse af sikkerhedspolitikker på EU-plan. I denne forbindelse er Europol og Frontex nødt til at arbejde tæt sammen med de nationale (grænse)politistyrker. Der er dog store meningsforskelle med hensyn til, i hvor høj grad de europæiske agenturer bør styrkes.

110. For så vidt angår Frontex, som jo ikke har eksisteret så længe, anbefaler gruppen at gå gradvis frem.

111. Der kan imidlertid anbefales adskillige vidtrækkende foranstaltninger med henblik på at give Frontex den centrale rolle, den skal have for at kunne fungere effektivt som europæisk kontaktpunkt for integrerede grænsespørgsmål.

112. De hidtidige erfaringer viser, at vellykkede operative missioner under ledelse af Frontex er de missioner, der har både en klar retlig ramme og nær tilknytning til medlemsstaternes grænsebevogtningsstyrker. Der er nødvendigt at videreudvikle Frontex' operationelle kapacitet inden for grænsekontrol:

- o Frontex-missionernes resultater er hidtil blevet undergravet af, at der mangler nøjagtige retlige bestemmelser, f.eks. om hvilke regler der gælder for Frontex-foranstaltninger med hensyn til bl.a. suveræne aktioner udført af fartøjer eller fly hjemmehørende i de enkelte medlemsstater og ansvar for flygtninge, asylansøgere og blinde passagerer. Udarbejdelse af sådanne fælles regler bør derfor prioriteres højt.
 - o Der er behov for, at der hurtigt oprettes Frontex-forstærkningshold, bl.a. med udstationering i Frontex af grænsepolitikspertter fra medlemsstaterne og efterfølgende ved at fokusere særligt på prioriterede grænseområder.
 - o Frontex bør arbejde tæt sammen med det europæiske grænseovervågningssystem.
 - o Det bør overvejes at oprette regionale afdelinger og/eller specialafdelinger.
 - o Medlemsstaterne bør samarbejde fuldt ud, så Frontex-værktøjskassen kan fungere effektivt. Det bør samtidig overvejes, at Frontex i fornødent omfang, alt efter andre fællesskabsagenturers erfaringer, kan udstyres med eget grænsekontroludstyr.
 - o Frontex skal have beføjelser til at indlede, tilrettelægge og koordinere både fælles operationer og tilbagesendelsesflyvninger til tredjelande (bestemmelseslande).
113. Sammenhængende og effektive kontrolforanstaltninger langs EU's ydre grænser kræver en ensartet høj standard i de nationale grænsebevogtningsstyrker. Med henblik herpå:
- o skal Frontex kunne evaluere og inspicere de nationale grænsebevogtningsstyrker med regelmæssige mellemrum. Overvejelserne bør i denne sammenhæng omfatte muligheden for at træde i stedet for de nuværende - meget sjældent foretagne - Schengenevalueringer, og de bør munde ud i, at medlemsstaterne sikres passende deltagelse i evalueringerne

- o bør det på uddannelsesområdet overvejes at indføre et europæisk grænsevagtcertifikat
 - o bør Frontex tildeles en udvidet rolle som rådgivende organ for medlemsstaterne i alle spørgsmål om teknisk grænseforvaltning.
114. Hvis Frontex får større operationelt og overordnet ansvar, bør agenturet også have yderligere beføjelser med henblik på at opnå synergi, økonomiske besparelser og større interoperabilitet. Dette indebærer for eksempel, at Frontex tager initiativ til og koordinerer fælles udbud og på anden vis foretager koordination i forbindelse med indkøb.
115. Udvikling af en fælles "virksomhedsidentitet" for grænsepolitiet kræver regelmæssig kontakt mellem Frontex og de nationale eksperter. Gruppen foreslog med henblik herpå, at udvekslingsprogrammer fremmes som et element i grænsevagternes uddannelse. Frontex bør være ansvarlig for den overordnede koordination af disse foranstaltninger, herunder for at harmonisere de enkelte uddannelsesenheder i medlemsstaterne.
116. Endelig bør der gennemføres en fælles undersøgelse af, hvor meget merværdi det vil skabe, at Frontex og medlemsstaternes grænsebevogtningsstyrker arbejder tættere sammen med de ansvarlige toldmyndigheder. For eksempel kunne fælles analyser som grundlag for fælles foranstaltninger være med til at skabe synergier i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig indvandring og handel med narkotika.

5.) Forstærket samarbejde med tredjelande

117. Den moderne interne tilgang til forvaltning af migration, asyl og EU's ydre grænser som skitseret ovenfor kan afhjælpe symptomerne på ulovlig migration, men slår ikke til over for det systemrelaterede problem. Det gælder navnlig for dette område, at en ansvarlig politik skal følge princippet om, at det er "bedre at forebygge end at helbrede". Derfor anbefaler gruppen kraftigt, at der videreudvikles en politisk udformet strategi over for tredjelande, der navnlig skal gøre det muligt at dæmme op for kilderne til ulovlig migration og fokusere på grænseforvaltningsproblemer.

118. Det anerkendes, at samarbejde med tredjelande kun kan lykkes, hvis det sker i overensstemmelse med princippet om gensidig fordel ("do ut des"), og en sådan strategi bør derfor bl.a. omfatte følgende mål, som er afgørende fra et europæisk synspunkt:
- o Gruppen holder fast ved, at det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang Frontex vil kunne spille en større rolle i arbejdet med at støtte og opbygge grænseforvaltningsorganisationer i tredjelande.
Det ville for eksempel være mere rationelt, hvis Frontex anvendte tredjelandstrategier udviklet af EU med større kontinuitet og sammenhæng, end hvis de enkelte medlemsstater fik overdraget et sådant ansvar inden for rammerne af twinningprojekter og lignende.
 - o Nogle medlemmer af gruppen mente, at det vil være i EU's interesse at bistå og rådgive tredjelande om fremstilling og udstedelse af identitetsdokumenter, der ikke kan forfalskes, og om afsløring af falske eller forfalskede dokumenter. De foreslog at gøre Frontex til hovedansvarlig for disse aktiviteter, mens medlemsstaternes eksperter skal have til opgave at medvirke til Frontex' virksomhed på begge områder. Der vil være behov for finansiel og/eller teknisk støtte fra EU for at nå det ønskede resultat.
 - o En bæredygtig midlertidig foranstaltning til at løse problemerne, før de opstår ved EU's grænser, kan være, at medarbejdere ved de europæiske indvandringsmyndigheder i medlemsstaterne udstationeres i tredjelande med ansvar for rådgivning om visumspørgsmål o.lign. og for rekruttering af mulige indvandrere. For at opnå en høj grad af fleksibilitet kunne der på permanent basis nedsættes operationelle grupper af medarbejdere ved indvandringsmyndighederne.
 - o For så vidt angår igangværende patruljering på havet under Frontex' ledelse bør det politiske mål være også at omfatte de berørte tredjelandes territorialfarvande og eftersøgnings- og redningsområder og dermed hjælpe dem med at opfylde deres forpligtelser i henhold til folkeretten.

For at udvide operationsradius og dermed begrænse den risiko, asylansøgere løber, og bekæmpe ulovlig migration mere effektivt bør der indgås aftaler med tredjelande om fælles patruljering på havet og om koordineringsforanstaltninger. Gruppen anbefaler at give Frontex en central rolle i gennemførelsen af sådanne aftaler. Hvor det er hensigtsmæssigt, bør der i en opstartsfasen stilles økonomisk eller materiel bistand til rådighed for tredjelande, enten som et aktiv i forbindelse med forhandlingerne eller som et alternativ til fælles foranstaltninger.

- o Sideløbende hermed bør fælles tilbagesendelsesforanstaltninger fremmes. Derfor bør der ske en intensivning af forhandlingerne med tredjelande for at nå til enighed om praktiske ordninger.

119. Tredjelandene vil helt klart kun være villige til at acceptere sådanne ordninger, hvis EU til gengæld fremsætter attraktive tilbud, f.eks. videreudvikling af mobilitetspartnerskaber og cirkulær migration. Gruppen erkender navnlig, at en samlet europæisk visumstrategi giver politisk gennemslagskraft i forbindelserne med tredjelande.

Kapitel IV: Udvikling af civilbeskyttelsen

120. Naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer har som regel alvorlige følger og er i mange tilfælde ikke begrænset til én medlemsstat. For så vidt muligt at begrænse følgerne af katastrofer er det nødvendigt at forbedre både forebyggende foranstaltninger, hurtig udrykningskapacitet på civilbeskyttelsesområdet og brugen af andre metoder til at beskytte mennesker, ejendom og miljø. Nøglen til den fremtidige udvikling af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning ligger i den rette ligevægt mellem to yderst vigtige principper: nationalt ansvar og europæisk solidaritet.
121. Forebyggelse er en nødvendig forudsætning for effektiv civilbeskyttelse. Medlemsstaterne er ansvarlige for civilbeskyttelse, og de skal aktivt opbygge deres kapaciteter på nationalt og lokalt plan og træffe de fornødne forebyggende foranstaltninger til et beredskab af hensyn til deres egen sikkerhed og beskyttelse. Medlemsstaterne bør øge deres nationale kapacitet til forebyggelse og beredskab med henblik ikke kun på naturkatastrofer, men også på nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske risici. Menneskelig lidelse og økonomiske skadevirkninger kan undgås mere effektivt gennem forebyggelse.
122. Regionalt samarbejde mellem medlemsstater, der står over for samme type naturkatastrofer (oversvømmelser, skovbrande), bør fremmes og opmuntres gennem udveksling af bedste praksis, uddannelse og praktisk samarbejde.
123. Solidaritet er et nøgleprincip i EU. Medlemsstater, der står over for en katastrofesituation, kan derfor forvente at modtage støtte fra medlemsstaterne og Fællesskabet. EU bør træffe civilbeskyttelsesforanstaltninger til støtte for og som supplement til medlemsstaternes ansvarsområde, så de nationale og lokale kapaciteter sikres. Det er nødvendigt at udvikle solidaritetsprincippet på EU-plan, så et land, der er truet, kan få passende hjælp fra andre medlemsstater.

124. Der kan på europæisk niveau opnås bedre resultater på flere områder: bedre koordinering af eksisterende instrumenter og kapaciteter, samlet udnyttelse af redskaber og ressourcer, bedre uddannelse inden for civilbeskyttelse, forbedring af koordineringen mellem institutionerne og relationerne med tredjelande samt koordinering med andre aktører som FN.
125. Udvikling af civilbeskyttelsesordningen bør foregå gradvis; den nyligt omarbejdede civilbeskyttelsesordning skal gennemføres fuldt ud, inkl. oprettelse af modulerne, og det nye finansielle instrument skal anvendes korrekt, navnlig de transportfremmende foranstaltninger.
126. Der er almindelig enighed om, at der skal skabes en værktøjskasse af moduler, udstyr og personel, der i tilfælde af en katastrofesituation kan stå til rådighed for en hvilken som helst medlemsstat, og at den nuværende database CECIS (fælles varslings- og informationssystem) gøres til en mere dynamisk platform med en naturlig opgradering af eksisterende værktøjer.
127. EU bør fokusere på et bedre kendskab til eksisterende kapaciteter, ikke kun for bedre at kunne reagere i en krisesituation, men også for at kunne foretage en mere effektiv identificering af aktiver og behov for kapaciteter og dermed undgå overlappning af ressourcer. Det er desuden nødvendigt at gøre kommunikationssystemer, teknisk udstyr og eksisterende beredskabssystemer og -strukturer interoperable for bedre at kunne koordinere de operationer, der udføres af nationale operationscentre i den modtagende medlemsstat. En sådan intervention kunne være til stor hjælp for den berørte medlemsstat, der således kunne opnå yderligere støtte i form af personel og andre ressourcer og desuden få specialudstyr, der ikke er tilgængeligt i alle lande.

128. Monitorerings- og informationscenteret (MIC) fungerer både som informationsplatform og leverandør af tjenester, og det bør derfor udvikles yderligere. MIC bør styrke sine analytiske kapaciteter og sin kompetence med hensyn til at indsamle, udvælge, analysere og afveje de oplysninger, der skal sendes til deltagerstaterne. Dette vil kræve en opgradering af det eksisterende MIC, der kan blive et centralt koordinationspunkt med en mere operationel rolle.
129. Der er behov for et bedre fælles uddannelsessystem på civilbeskyttelsesområdet, evt. gennem organisering af netværk for eksisterende uddannelser eller ved indførelse af en fælles definition af uddannelsesstandarder. Et sådant europæisk uddannelsesnet på civilbeskyttelsesområdet bør have et bredt anvendelsesområde og fokusere på forebyggelse, beredskab og reaktion. Det bør sikre kompatibilitet og komplementaritet mellem deltagerstaternes indsatshold og derved resultere i en bedre koordinering af indsatserne på civilbeskyttelsesområdet. Det vil også øge kvalifikationerne hos de eksperter, der er involveret i indsatser på civilbeskyttelsesområdet, fordi der sker en udveksling af bedste praksis.
130. I overensstemmelse med ovenstående principper vil videreudvikling af europæisk reaktionskapacitet kunne nedbringe den tid, det tager at sende hjælp og bistand. Denne kapacitet vil først og fremmest skulle fremme samarbejdet om indsatser på civilbeskyttelsesområdet i tilfælde af katastrofesituationer, der måtte kræve hurtig reaktion. Dette gælder også for situationer, hvor der kan være en overhængende trussel om en sådan katastrofesituation.
131. Der bør fokuseres mere på civilbeskyttelsens rolle i forbindelse med forebyggelse og forvaltning af følgerne af terrorisme. Der kan videreudvikles foranstaltninger til at tackle følgerne af specifikke terrortrusler og civilbeskyttelsens rolle i forbindelse med beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Kapitel V: Anvendelse af nye teknologier og informationsnetværk

1.) Offentlig sikkerhed, privatlivets fred og teknologi

132. En afvejning af borgernes forventninger til privatlivets fred i forhold til deres forventninger om proaktiv beskyttelse er ikke et nyt dilemma for offentlige sikkerhedsorganisationer, men det bliver et mere og mere aktuelt problem. I en verden præget af en "digital tsunami" bliver de traditionelle foranstaltninger til beskyttelse af privatlivets fred stadig mindre effektive, medmindre der træffes de rette teknologiske foranstaltninger som et væsentligt supplement til de retlige midler. For at skabe et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau er teknologier, der værner om privatlivets fred, absolut påkrævede for at garantere civile og politiske rettigheder i disse cyberspacetider.
133. Information er nøglen til beskyttelse af offentligheden i en til stadighed mere forbundet verden, hvor de offentlige sikkerhedsorganisationer får adgang til nærmest ubegrænsede mængder potentielt nyttige oplysninger. Dette er både en udfordring og en mulighed - offentlige sikkerhedsorganisationer vil skulle ændre den måde, de arbejder på, hvis de vil beherske denne datatsunami og omdanne den til viden, der giver sikre, åbne og robuste samfund. Nøglen til effektivitet vil være at bruge teknologien til at forbinde mange aktørers kapaciteter og sikre, at de rette personer får de rette oplysninger i den mest anvendelige form.
134. Medlemsstaterne bør prioritere investeringer i innovative teknologier, der gør det muligt at foretage automatiske dataanalyser og forbedre real-time-samarbejde. Der bør tilskyndes til forskning i disse områder, så man sikrer, at idéerne hurtigt kan omsættes fra en forskningskontekst til praksis.
135. EU bør desuden sikre, at koordinationen af disse aktiviteter foregår så effektivt som muligt. Medlemsstaterne bør være bekendt med alle betydelige forskningsaktiviteter eller pilotprogrammer i andre medlemsstater, og de hold, der er involveret i disse aktiviteter, bør få lejlighed til at dele oplysninger og arbejde sammen.

136. Endvidere bør medlemsstaterne hver for sig og sammen følge en platformsstrategi for at kunne yde offentligheden sikkerhed. Dette betyder, at man er nødt til at bevæge sig væk fra interoperabilitet og fokusere på en serviceorienteret tilgang, så man (i og på tværs af organisationerne) kan deles om resultaterne fra systemets forskellige dele, og så systemets elementer hurtigt og nemt kan genanvendes.
137. Medlemsstaterne skal desuden fokusere på opbygning af samlede platforme - de er nødt til at gå i retning af samlede netværker (eller eventuelt løsninger, der sikrer, at alle deres netværker kan "kommunikere" med hinanden), og de skal sikre, at alle datastrømme er digitale og kan tilpasses hinanden.
138. En anden måde, hvorpå der skal opfordres til nytænkning på samarbejdsområdet, er anvendelse af de nye samarbejdsværktøjer fra aktiviteterne i det europæiske forum for sikkerhedsforskning og innovation, så man kan få en bredere og mere tilbunds gående debat blandt eksperterne om, hvilken type projekter der skal have støtte og økonomiske midler.
139. Der bør udfoldes bestræbelser for at iværksætte et initiativ vedrørende en europæisk pulje for sikkerhedsværktøjer. En sådan "værktøjspulje" skal hverken være et sted, et organ eller en database, men snarere et innovativt koncept, der kan give medlemsstaterne og EU's institutioner mulighed for at sikre og stille værktøjer med dokumenteret eller potentiel anvendelighed på sikkerhedsområdet til rådighed for andre medlemsstaters myndigheders vurdering og/eller test og, hvis det viser sig anvendeligt, støtte gensidig deployering heraf, f.eks. ved at tage sig af de dertil knyttede licensomkostninger, oversættelse og uddannelse.

2.) Tilgængelighedsprincippet og en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse

140. Der har længe været enighed om, at et af succeskriterierne for det internationale samarbejde omkring forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet er udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder. Gruppen tilslutter sig denne konklusion og peger herpå som en af de største udfordringer for et bedre samarbejde på retshåndhævelsesområdet i EU i fremtiden. Dette var også grunden til fastlæggelsen af tilgængelighedsprincippet i Haag-programmet, der skulle forbedre udveksling og tilgængelighed i forbindelse med retshåndhævelsesoplysninger.
141. For så vidt angår de retlige rammer for udveksling af retshåndhævelsesoplysninger er der behov for en pragmatisk skridt-for-skridt-tilgang i retning af en sammenhængende og samlet EU-strategi for informationsudveksling. Der bør udarbejdes en liste over relevante datakategorier til næste skridt i retning af større integration.
142. Det er ingen tvivl om, at gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet er en kompleks sag, der kræver indgående overvejelser og debat. Bortset fra den stadige politiske vurdering rejser gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet en række andre væsentlige spørgsmål, bl.a. spørgsmål af retlig, organisatorisk og teknisk karakter. Derudover er en fornuftig databeskyttelsesordning en forudsætning for gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet. Selvom det endnu ikke er helt operationelt, er det måske mest markante eksempel på, hvor langt man er nået hidtil, indarbejdelsen af Prümaftalen om DNA, fingeraftryk og motorkøretøjsregistrering i gældende EU-ret. Europol har desuden udviklet kompetence og en måde til fremme af tilgængeligheden på EU-plan.
143. Udveksling af oplysninger om retshåndhævelse inden for europæiske retlige og indre anliggender generelt og i forbindelse med tilgængelighedsprincippet er blevet håndteret ud fra en strategi, hvor hvert spørgsmål behandles særskilt. Dette har ført til en noget ukoordineret og usammenhængende palet af informationssystemer og -instrumenter, men har også medført omkostninger og forsinkelser, som har skadet det operationelle arbejde. Det synes klart, at det i forbindelse med fastlæggelsen af en fremtidig EU-politik om informationsudveksling og -tilgængelighed er det rette tidspunkt at bevæge sig væk fra en begrænset tilgang, hvor man opererer fra sag til sag, og sigte mod et holistisk mål med informationsstyring på retshåndhævelsesområdet.

144. Gruppen anbefaler på den baggrund generelt med henblik på Haagprogrammets efterfølger, at

- o tilgængelighedsprincippet overføres til et nyt program, og der foretages de nødvendige justeringer og tilføjelser
- o der fastlægges en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed, så tilgængelighedsprincippet bliver håndgribeligt, og der etableres en koordineret og sammenhængende informationsudvekslingsstrategi, der sigter mod en professionel, virksomhedsorienteret og omkostningseffektiv anvendelse af informationsteknologi og informationsnet.

3.) Indholdet af den foreslåede EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Mål

145. Målene i tilgængelighedsprincippet blev udviklet i 2005-rapporten fra Gruppen af Formandskabets Venner om gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet: "Målet skal være at etablere fremgangsmåder, som kan fremme en hurtig, effektiv og omkostningseffektiv metode til udveksling af data. Disse processer skal kunne kontrolleres efterfølgende og omfatte bestemmelser om god praksis med hensyn til dataudveksling. [...] Den tekniske løsning skal være udformet således, at den imødekommer nuværende og fremtidige krav på området under hensyn til funktionelle og tekniske krav. Funktionaliteten og interoperabiliteten bør være så god som muligt, og der bør være mulighed for udvidelser og ændringer".
146. Disse mål er en sammenfatning af gruppens drøftelser, og de kan indgå i formuleringen af en informationsudvekslingspolitik efter 2010.

Opstilling af retningslinjer

147. Målene i rapporten fra Gruppen af Formandskabets venner gør sig også gældende for retshåndhævende myndigheder på nationalt plan. Der er opstillet modeller til beskrivelse af kommunikations- og informationsstrømme og fastlagt specifikke retningslinjer for at sikre, at de anviste løsninger tager højde for nuværende og fremtidige behov for så vidt angår interoperabilitet, integration og omkostningseffektivitet. Der er ligeledes et behov for denne type arbejde på EU-plan. Et eksempel på specifikke retningslinjer er forslaget til Rådets konklusioner om fastlæggelsen af en politik for en samlet tilgang til udvikling af informationsteknologien. Dette forslag er et passende udtryk for en holistisk tilgang til informationsudveksling, og der bør derfor arbejdes på at nå til enighed om sådanne retningslinjer som et af elementerne i en fremtidig EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Ajourføring af fortegnelsen

148. Der blev i maj 2003 forelagt en ad hoc-undersøgelse af informationssystemerne under tredje søjle. Undersøgelsen gav en første generel fortegnelse over eksisterende og planlagte it-systemer inden for retshåndhævelse i EU på det tidspunkt. En ajourført, passende udvidet og mere virksomhedsorienteret oversigt ville bl.a. kunne være med til at sikre fuld udnyttelse af disse systemers kapacitet og undgå overlappning af mekanismer og dobbeltarbejde.

Oprettelse af en specifik arbejdsgruppe

149. En specifik arbejdsgruppe i rådsregi bestående af højtstående embedsmænd med ansvar for at prioritere og afveje virksomhedsbehov og investeringer i tekniske løsninger for informationsstrømme ville give mulighed for fremskridt i retning af en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed og en specifik indsats for at fremme informationsudvekslingen. Det anbefales derfor, at man opretter en sådan gruppe.

Udvikling af en fælles vision vedrørende krav

150. Et grundlæggende element for enhver retshåndhævende myndighed er i øvrigt, at den identificerer behov eller krav i forhold til adgangen til information og efterretninger. I løbet af 2008 forventes taskforcen af politichefer at fastlægge en fælles vision vedrørende krav. Gruppen formoder, at det på grundlag af den fælles vision som et af elementerne, vil være muligt at beskrive en mønstersituation for informationsudveksling, dvs. en informationsmodel baseret på erhvervslivets behov. Overgangen til mønstersituationen kan derefter iværksættes ved en gradvis overgang og bør styres af en informationsstyringsstrategi.

Anvendelse af en sammenhængende tilgang

151. Den fælles vision vedrørende krav og informationsmodellen skal ses i sammenhæng med den vedtagne progressive tilgang (dataområde for dataområde) i det videre arbejde med tilgængelighedsprincippet. Et af nøgleområderne er at vurdere, hvilke typer oplysninger der er nyttige, nødvendige eller påkrævede - dvs. at foretage en prioritering. Indtil videre har man identificeret i alt 49 typer af relevante oplysninger, hvoraf seks er blevet vurderet i forhold til, hvordan man kan bruge tilgængelighedsprincippet på dem (DNA, fingeraftryk, ballistik, motorkøretøjsregistrering, telefonnumre og minimumsdata i forbindelse med identificering af personer i civilregistre). Med udgangspunkt i det arbejde, der allerede er gjort, bør der udarbejdes en top ti-liste over egnede datakategorier til næste skridt i retning af større integration.
152. Det videre arbejde med den progressive tilgang i forbindelse med en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse vil også komme ind på tekniske midler og fremgangsmåder, navnlig for at finde ud af, om de retshåndhævende myndigheder på et strategisk niveau i en anden medlemsstat råder over eller har adgang til de oplysninger, der er nødvendige for et vellykket operationelt arbejde og samarbejde. Det fortsatte arbejde med den progressive tilgang bør udføres af førnævnte specifikke arbejdsgruppe vedrørende informationsudveksling med henblik på videre drøftelse i Rådet. Dette arbejde vil sammen med informationsmodellen også kunne indgå i kortlægningen af behovene med henblik på at forbedre allerede eksisterende systemers funktionalitet.

Databeskyttelse

153. Passende reguleringsmæssige rammer og specifikke bestemmelser om databeskyttelse er ufravigelige krav i forbindelse med gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet. Ud over rammeafgørelsen om databeskyttelse bør der fastsættes specifikke bestemmelser. Efterhånden som der træffes nye foranstaltninger, kan der blive behov for yderligere standarder for behandling af oplysninger, der potentielt sigter mod EU-samarbejdet. Bestræbelserne på at tilpasse national lovgivning og praksis kan og bør ligeledes fortsættes, så man gradvis forbedrer deres kompatibilitet og samtidig tilpasser dem til virkeligheden på retshåndhævelsesområdet.
154. Det bør være en prioritet, at offentligheden får større forståelse for fordelene ved informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Strategien bør indeholde et tilsagn om at gøre det klart for EU's borgere, hvordan oplysningerne vil blive behandlet og beskyttet på grundlag af proportionalitet og nødvendighed.

Kapitel VI: Gennemførelse af den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender

155. I en tid med globalisering byder de eksterne forbindelser i stadig højere grad på udfordringer, der knytter sig til forskellige politikområder samtidig. Denne udvikling kræver respons i form af en moderne politik, der kan holde trit med den voksende kompleksitet og den hastighed, hvormed ændringer sker. Indbyrdes forbundne politikområder forudsætter en integreret tilgang med intensivning af samarbejdet mellem de ministre og kommissærer, der har ansvaret for udenrigsspørgsmål og eksterne forbindelser, udviklingspolitik, forsvarsspørgsmål og indre anliggender afhængigt af emnet. Dette samarbejde bør foregå ved konsultation og i det nødvendige omfang ved fælles møder.
156. Centrale emneprioriteter inden for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er migration, bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet og styrkelse af grundlæggende rettigheder.
157. Samarbejdet med naboregionerne bør også omfatte sikkerhedsspørgsmål i EU og på den bedst mulige måde bruge den indflydelse, der er til rådighed. Forbindelserne med tredjelande bør bygge på partnerskab med henblik på at tage fælles udfordringer op og opfylde fælles politiske mål. En differentieret og fleksibel tilgang til de enkelte tredjelande og regioner er berettiget i erkendelse af, hvor meget et samarbejde med EU's naboer betyder på grund af deres nærhed. Omfattende politikker, der dækker alle aspekter inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed, udvikles sammen med prioritetslande, f.eks. kandidat- eller nabolande, mens samarbejdet med andre lande fokuserer på specifikke spørgsmål.
158. Medlemsstaterne bør i det nødvendige omfang og som supplement til EU mobilisere deres særlige politiske, finansielle og operationelle ressourcer og sammen med Fællesskabet og EU arbejde i retning af de fælles mål. Ud over det igangværende arbejde med geografiske og tematiske spørgsmål bør EU fremme aktioner i forbindelse med specifikke prioriterede emner ved hjælp af handlingsorienterede dokumenter.

159. I området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal aktioner og foranstaltninger følge den geografiske prioritering og politiske differentiering nøje: EU må først definere sine vigtigste strategiske interesser. Europa-Kommissionen bør med henblik herpå forelægge et dokument om nøglespørgsmål i begyndelsen af perioden for opfølgningen af Haagprogrammet. I næste fase skal EU udpege, hvilke tredjelande der er af vital interesse for samarbejdet.

Tematiske udfordringer

160. Terrorisme er en konstant trussel. Terrorangreb har ført til et øget internationalt engagement i bekæmpelse af terrorisme, hvilket f.eks. kommer til udtryk i EU's handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme. EU opfordrer tredjelande, regionale og internationale organisationer til at udvikle og uddybe samarbejdet i den sammenhæng. Indsatsen vil blive rettet mod beskyttelse af mennesker og kritisk infrastruktur.

161. Den stadig større kompleksitet i organiseret kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge og anden økonomisk kriminalitet samt grænseoverskridende ulovlig handel med narkotika, mennesker og våben, kan kun imødegås ved en forbedring af retshåndhævelsen og det retlige samarbejde såvel inden for som uden for EU og gennem kapacitetsopbygning i tredjelande.

162. På grund af den økonomiske og/eller sociale kløft mellem EU og andre regioner vil migration, herunder problemet med ulovlig indvandring, fortsat bestå. Det betyder, at man er nødt til at intensivere dialogen og det reelle partnerskab med partnerlandene, så man kan fokusere på, udvikle og drage nytte af synergierne mellem migration og udvikling. Instrumenterne i den samlede migrationsstrategi bør videreudvikles og gennemføres, så der kan indledes et samarbejde med tredjelande.

163. Et andet krav og en politisk prioritet er beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Vi er nødt til at fremme menneskerettighederne i tredjelande, så vi sikrer, at de udgør kernen i retshåndhævelsespolitikkerne. Med hensyn til sidstnævnte rejser udviklingen i informationsteknologien og den øgede anvendelse af databaser i EU (bl.a. SIS II, visuminformationssystemet og et eventuelt system til kontrol af ind- og udrejse) bl.a. spørgsmålet om øget udveksling af data også med tredjelande, hvilket har visse konsekvenser for vores databeskyttelsesordning, som må overvejes. Klare retlige rammer for databeskyttelse inden for EU og i forbindelse med videreformidling til tredjelande er afgørende. EU har en stærk politisk interesse i at kunne fremvise en konsekvent politik på dette følsomme område, og det kan gøres ved at fortælle tredjelandene, at data kan videreformidles, forudsat visse garantier er opfyldt.

Geografiske udfordringer

164. Udvidelse betyder indarbejdelse af gældende EU-ret og ændring af institutionerne i **kandidatlandene**. Tiltrædelsesprocessen bør lige fra starten fokusere på reformer inden for retlige og indre anliggender. Det bør sikres, at de nødvendige reformer gennemføres fuldt ud forud for tiltrædelsen, så der bliver mulighed for at foretage en efterfølgende harmonisering blandt medlemsstaterne på dette følsomme område. Styrkelse af institutionerne, f.eks. retsvæsenet og politiet, yder et afgørende bidrag til konsolidering af retsstatsprincippet og respekten for menneskerettighederne i kandidatlandene.
165. Samarbejdet med **landene i det vestlige Balkan** er intensivt med det formål at fremme stabilitet og velstand i regionen i lyset af landenes europæiske perspektiv. Indledning af dialogen om liberalisering på visumområdet vil åbne op for endnu flere muligheder for befolkningerne i regionen. EU støtter som led i stabiliserings- og associeringsprocessen landene i det vestlige Balkan med at forbedre deres resultater på de fire prioriterede områder: politi og organiseret kriminalitet, integreret grænseforvaltning, retsreform samt asyl og migration. Den hastighed, som reformerne i det vestlige Balkan sker med, er ujævn, og vi er derfor nødt til fortsat at bruge det europæiske perspektiv som drivkraft for reformprocessen på de fire prioriterede områder.

166. Den **europæiske naboskabspolitik (ENP)** udgør den politiske ramme om vores samarbejde med de nærmeste naboer, dvs. vores partnerlande i Middelhavsområdet og landene længere mod øst og sydøst. Vores egen nytte af at opgradere politikkerne i disse lande er indlysende - de står ved indgangen til EU. ENP bygger på de eksisterende aftaler mellem EU og de pågældende partnerlande (partnerskabs- og samarbejdsaftaler eller associeringsaftaler). De bilaterale handlingsplaner under ENP dækker ambitiøse kapitler om retfærdighed, frihed og sikkerhedspolitik og bibringer således forholdet en nærhed, der adskiller sig fra samarbejdet med andre tredjelande. ENP-partnerlandenes gennemførelse af reformer på RIA-området vil også være afgørende for, hvor vellykket den samlede politik er, idet den har til formål at øge EU's sikkerhed ved at eksportere stabilitet til nabolandene.
167. EU's nærhedspolitik i forhold til **Middelhavsområdet** styres af det samlede Euro-Middelhavs-partnerskab. Middelhavsområdet har strategisk betydning for EU's stabilitet og sikkerhed. MEDA-programmets regionale dimension har vist sig særdeles nyttig for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, da den spreder budskabet om øget tillid i samarbejdet blandt de involverede lande på så følsomme områder som migration, retsvæsen og politi. Dette bør videreudvikles.
168. EU og USA bør samarbejde bilateralt for at sikre rejse uden visum for alle medlemsstater. De bør endvidere samarbejde i relevante internationale fora med henblik på at skabe et klima, hvor bona fide-rejsende kan rejse sikkert og uden problemer. Moderne teknologi vil spille en central rolle med henblik på at foretage målrettede og mere sikre kontroller og give os mulighed for at rette vores grænsekontrolressourcer mod identificerede risici. Udover områder som bekæmpelse af terrorisme og grænsesikkerhed, omfatter det eksisterende samarbejde mellem EU og USA bekæmpelse af international kriminalitet, cyberkriminalitet, ulovlig handel med narkotika og menneskehandel.

For så vidt angår databeskyttelse er vores fælles mål klare: at beskytte borgernes sikkerhed ved at sikre, at de retshåndhævende myndigheder har de oplysninger, de behøver for at udføre deres arbejde og beskytte borgernes grundlæggende rettigheder og privatlivets fred. Inden for rammerne af det igangværende arbejde i Kontaktgruppen på Højt Plan om Databeskyttelse og Datadeling bør EU sigte mod at indgå en bindende aftale med USA om databeskyttelse på grundlag af gensidighed. Der bør arbejdes videre med et fælles transatlantisk rum med større udveksling af relevante oplysninger og samtidig bedre beskyttelse af personoplysninger, mere problemfri rejser for bona fide-rejsende og sikrere grænser.

169. **Rusland** er sammen med USA vores vigtigste strategiske partner på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Rammen omkring vores samarbejde med Rusland er EU's og Ruslands fælles rum for frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er meget omfattende og dækker bekæmpelse af terrorisme, bekæmpelse af ulovlig handel med narkotika, migration og asyl samt retligt samarbejde på det strafferetlige og det civile område. Der er en bred erkendelse af, at dette er det bedst fungerende af de fire fælles rum med Rusland.
170. **Afrika** bør fortsat være en prioritet i forbindelse med udvidet dialog og samarbejde på området retlige og indre anliggender, der dækker over en bred vifte af spørgsmål på RIA-dagsordenen, bl.a. migration, bekæmpelse af terrorisme, narkotika og menneskehandel. Den fælles EU-Afrika-strategi og handlingsplanen for perioden 2008-2010 er hjørnestenene i samarbejdet.
171. Ud over ovennævnte prioriterede geografiske udfordringer er det vigtigt, at der i det program, der skal efterfølge Haagprogrammet, tages andre udfordringer op på RIA-området:
Latinamerika, Afghanistan, Irak og dets nabolande, samt Kina og Indien.
172. Da de eksterne forbindelser på RIA-området har stigende betydning, er det nødvendigt at overveje, hvordan disse spørgsmål skal håndteres inden for EU's institutionelle rammer i fremtiden.

BILAG

Den uformelle Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender ("Fremtidsgruppen")

Gruppens medlemmer

Jacques Barrot, næstformand for Europa-Kommissionen med ansvar for retlige anliggender, frihed og sikkerhed (siden maj 2008)

Franco Frattini, næstformand for Europa-Kommissionen med ansvar for retlige anliggender, frihed og sikkerhed (indtil april 2008)

Wolfgang Schäuble, indenrigsminister, Forbundsrepublikken Tyskland

Rui Pereira, indenrigsminister, Den Portugisiske Republik

Dragutin Mate, indenrigsminister, Republikken Slovenien

Michèle Alliot-Marie, indenrigsminister, Den Franske Republik

Brice Hortefeux, indvandringsminister, Den Franske Republik

Dr. Ivan Langer, indenrigsminister, Den Tjekkiske Republik

Beatrice Ask, justitsminister, Kongeriget Sverige

Tobias Billström, migrationsminister, Kongeriget Sverige

Midlertidige medlemmer af gruppen (efter et rotationsprincip)

Antonio Camacho Vizcaino, statssekretær for sikkerhed,
Indenrigsministeriet, Kongeriget Spanien

Patrick Dewael, indenrigsminister, Kongeriget Belgien

Dr. Judit Fazekas, statssekretær for EU-anliggender,
Justitsministeriet, Republikken Ungarn

Observatører

Baroness Patricia Scotland, kammeradvokat, med titlen Rt Hon, The Baroness Scotland QC
Gérard Deprez, formand for Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre
Anliggender i Europa-Parlamentet (siden januar 2008)
Jean-Marie Cavada, formand for Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og
Indre Anliggender i Europa-Parlamentet (indtil januar 2008)
Ivan Bizjak, generaldirektør for retlige og indre anliggender, Generalsekretariatet



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 7. juli 2008 (22.07)
(OR. en)**

11549/08

LIMITE

JAI 369

NOTE

fra: formandskabet
til: Coreper/Rådet (retlige og indre anliggender)

Vedr.: Den Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik
vedrørende Retlige Anliggender
– Foreslåede løsninger for det fremtidige EU-program for retlige anliggender

Hermed følger til delegationerne rapporten fra Den Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Retlige Anliggender.

Den Rådgivende Højniveaugruppe om
Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Retlige Anliggender

**Foreslåede løsninger for
det fremtidige EU-program for retlige anliggender**

Juni 2008

INDHOLD

I.	INDLEDNING	4
II.	HORISONTALE SPØRGSMÅL	8
III.	UDFORDRINGER.....	17
1.	BEDRE BESKYTTELSE AF BORGERNE	17
1.1.	Borgerrettigheder i Den Europæiske Union	17
1.2.	Beskyttelse af børn i Den Europæiske Union.....	24
1.3.	Retshåndhævende myndigheders pligter og beskyttelse af personoplysninger.....	28
1.4.	Ofres rettigheder	30
2.	STØRRE RETSSIKKERHED INDEN FOR FAMILIERET, HANDELSRET OG CIVILRET	33
2.1.	Et familievenligt Europa.....	33
2.2.	Større retfærdighed for borgere og virksomheder	37
3.	DOMSTOLSADGANG OG RETLIGT SAMARBEJDE	41
3.1.	Eurojust og retlige netværker	41
3.2.	E-justice	46
3.3.	Strafferegistre	48
3.4.	Mobilisering af retlige aktører.....	50
4.	BEKÆMPELSE AF ORGANISERET KRIMINALITET, HERUNDER TERRORISME, INDEN FOR RETSSTATEN	52
5.	DEN EKSTERNE DIMENSION AF DET EUROPÆISKE OMRÅDE MED RETFÆRDIGHED	57
	RESUMÉ.....	63

I. INDLEDNING

1. Udgangspunkt

Flere og flere borgere drager fordel af de nye frihedsrettigheder i Europa. De bliver aktive ud over deres eget lands grænser. De forventer et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, når de flytter, når de køber ind, og når de gifter sig på tværs af grænserne.

Tammerfors-programmet fra 1999 iværksatte den første store dagsorden for fremskridt på området med retfærdighed. Det var et godt skridt for Europas fremtid og for vore borgere. Haagprogrammet (2004) og handlingsplanen dertil (2005) gik samme vej. Der er udviklet grundlæggende principper inden for straffe- og civilretligt samarbejde. EU har allerede taget store skridt fremad med hensyn til tættere retligt samarbejde og tilnærmelse af de nationale lovgivninger. Den europæiske arrestordre og Eurojust på den ene side og de forskellige instrumenter inden for civilprocesserne for grænseoverskridende sager som f.eks. den europæiske betalingspåkravsprocedure på den anden side er gode eksempler på betydelige fremskridt.

2. Nye udfordringer og vejen frem

Vi er nu ved at nå slutningen på Haagprogrammet. Det er derfor en godt tidspunkt til at analysere, hvad der er opnået, og hvilke nye udfordringer der findes på retsområdet.

Vi bør sigte mod at finde løsninger for borgerne til trods for, at der er forskelle mellem medlemsstaternes retssystemer. Dette er især tilfældet inden for sædvanerets- (Common Law) og civilretssystemerne.

Et post-Haagprogram skal tage hensyn til nye udfordringer inden for politikken vedrørende retlige anliggender (og adgang til retlig prøvelse), bl.a. muligheder og fordele ved anvendelsen af informationsteknologi, idet der samtidig tages hensyn til den nye institutionelle ramme, der er fastlagt i Lissabontraktaten¹. Lissabontraktaten vil i sig selv give Den Europæiske Union nye måder og muligheder for at komme videre for at opnå mere positive resultater for vore borgere under sikring af frihed, sikkerhed og retfærdighed.

3. Den Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Retlige Anliggender

Det var det portugisiske formandskab, der tog initiativet til at nedsætte Den Rådgivende Højniveau-gruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Retlige Anliggender (Fremtidsgruppen vedrørende Retlige Anliggender) under delt formandskab med Europa-Kommissionen. Fremtidsgruppen vedrørende Retlige Anliggender bør fastlægge de nye udfordringer og eventuelle løsninger for et fremtidigt EU-program for retlige anliggender.

Gruppens medlemmer er seks justitsministre, der kommer fra de to formandskabstrioer (Tyskland / Portugal / Slovenien og Frankrig / Den Tjekkiske Republik / Sverige) og er personlige medlemmer, og en repræsentant fra den tredje formandskabstrio (Spanien / Ungarn / Belgien). Gruppen har indbudt Irland til at deltage i drøftelserne som repræsentant for Common Law-medlemsstaterne.

Formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionens næstformand er formænd for gruppen. Desuden er Europa-Parlamentet blevet indbudt til at deltage i ministerdrøftelserne. Bidragene fra medlemmer af Europa-Parlamentets LIBE- og JURI-Udvalg har bidraget betydeligt til arbejdet i Fremtidsgruppen vedrørende Retlige Anliggender.

¹ Gruppen noterer sig status over ratifikationsprocessen for Lissabontraktaten og understreger, at den er rede til at arbejde konstruktivt for en jævn og fungerende vej frem i overensstemmelse med de relevante konklusioner fra Det Europæiske Råds møde den 19.-20. juni 2008 og eventuelle fremtidige konklusioner fra Det Europæiske Råd om Lissabontraktaten. De dele af rapporten, som henviser til Lissabontraktaten, bør læses i lyset heraf.

Gruppen indledte sit arbejde i september 2007. Det første ministermøde fandt sted den 26.-27. november 2007 i Cascais (Portugal) og det andet den 19.-20. maj 2008 i Portorož (Slovenien). Møderne blev forberedt af en række "sherpaer", der er udpeget af hver enkelt deltager.

Gennemsigtighed og åbenhed har været forudsætninger for gruppens arbejde. Derfor har det portugisiske og det slovenske formandskab lagt stor vægt på en åben drøftelse. De af RIA-Rådets justitsministre, som ikke deltager i gruppen, blev orienteret om arbejdet og resultaterne under det portugisiske formandskab på RIA-Rådets samling i december 2007. Der blev udsendt et første resumé af drøftelserne til denne samling.

Desuden satte det slovenske formandskab arbejdet og de emner, der skal behandles i et fremtidigt program, på dagsordenen for det uformelle møde mellem justits- og indenrigsministrene i Brdo den 25.-26. januar 2008. Med henblik på dette møde blev de øvrige medlemsstater anmodet om at forelægge deres egne idéer til et fremtidigt program for retlige anliggender med henblik på gruppens arbejde. I mellemtiden har Finland, Det Forenede Kongerige, Estland, Nederlandene og Visegradlandene forelagt meget betydelige bidrag, som gruppen har udtrykt stor tilfredshed med.

4. Vigtigste målsætninger

En stor del af Haagprogrammet er allerede gennemført, og en stor del er tilbage. Før man begyndte at fastlægge et nyt program, var det derfor nødvendigt at gøre status. I et næste skridt fastlagde gruppen nye udfordringer og mulige løsninger.

Under arbejdet i Fremtidsgruppen vedrørende Retlige Anliggender er det blevet klart, at det for at udarbejde et nyt program er nødvendigt med en grundig analyse af status quo i den nuværende politik vedrørende retlige anliggender på europæisk plan - med hensyn til evalueringen af den eksisterende retlige ramme inden for politikken vedrørende retlige anliggender og med hensyn til det mere tekniske, men vigtige spørgsmål om effektive arbejdsmetoder for RIA-Rådet.

Herudover er de vigtigste udfordringer, hvor de nuværende politikker bør videreføres eller nye politikker udvikles, blevet fastlagt. Fremtidsgruppen vedrørende Retlige Anliggender har fastlagt fem emnegrupper:

- Bedre beskyttelse af borgerne (Forbedring af borgernes beskyttelse)
- Større retssikkerhed inden for familieret, handelsret og civilret
- Adgang til retlig prøvelse (Forbedring af adgangen til retlig prøvelse i EU, f.eks. ved anvendelse af informationsteknologi)
- Bekæmpelse af organiseret kriminalitet (Forbedring af bekæmpelsen af organiseret kriminalitet)
- Den eksterne dimension af det europæiske område med retfærdighed (Fremtidige udfordringer inden for den eksterne dimension af politikkerne vedrørende retlige anliggender).

Der vil kunne være yderligere emner, der skal drøftes. Gruppen mener imidlertid, at disse målsætninger er det vigtigste i en fremtidig politik vedrørende retlige anliggender efter 2009.

5. Tidsplan

Fremtidsgruppen vedrørende Retlige Anliggender forelægger denne rapport for medlemsstaterne til drøftelse. Rapporterne bør være et udgangspunkt for fastlæggelsen af målsætningerne for et fremtidigt program for retlige anliggender, der begynder i 2010.

På området for indre anliggender blev Den Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender nedsat i begyndelsen af 2007.

Resultaterne af arbejdet i begge grupper vil blive forelagt under det kommende franske formandskab på det uformelle RIA-møde den 7.-8. juli 2008. Under det franske formandskab vil rapporten blive drøftet på en formel samling i RIA-Rådet for at indlede drøftelsen om hovedelementerne i et fremtidigt RIA-program, der begynder i 2010. Europa-Kommissionen har oplyst, at den vil tage hensyn til rapporterne, når den forelægger udkastet til det nye RIA-program for de kommende år.

II. HORIZONTALA SPØRGSMÅL

Der er en række spørgsmål af horisontal karakter, som er af betydning for den videre udvikling på området for retlige og indre anliggender. Et af disse spørgsmål er den rolle, som Rådet (retlige og indre anliggender) (RIA-Rådet) skal spille i fremtiden, samt dets arbejdsmetoder. En ny institutionel kontekst vil være en god lejlighed til at drøfte RIA-Rådets arbejdsmetoder på ny. Andre spørgsmål er betydningen af at meddele offentligheden resultaterne på en mere positiv og overbevisende måde, betydningen af lovgivningens kvalitet og et klart sprog, bedre gennemførelse og konsekvensanalyse og endelig de finansielle vilkår.

1. Rolle, struktur og arbejdsmetoder for Rådet (retlige og indre anliggender)

1.1. Den aktuelle situation

Det overordnede ansvar for udviklingen og forvaltningen af området for retlige og indre anliggender ligger hos Rådet (retlige og indre anliggender) (RIA-Rådet). RIA-Rådet samles for øjeblikket tre gange under hvert formandskab. Normalt holder det også ét uformelt møde under hvert formandskab.

Støttestrukturen på RIA-området blev fastlagt af Coreper i 1999 efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden. Den besluttede, at arbejdet skal opdeles mellem tre store højniveauudvalg; Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA), Udvalget for Civilretlige Spørgsmål og Artikel 36-Udvalget. Både SCIFA og Artikel 36-Udvalget spiller en koordinerende rolle inden for deres respektive kompetenceområder, hvilket i praksis betyder, at forslag går gennem disse udvalg, før de forelægges for Coreper, så der skabes en firestrengt struktur. Inden for civilretten er der en trestrengt struktur, hvor Udvalget for Civilretlige Spørgsmål holder møde i forskellige sammensætninger som arbejdsgruppe, men også som styringsgruppe, alt efter emnet, og refererer direkte til Coreper.

Det står dog klart, at den nuværende struktur og arbejdsmetoderne kan forbedres, således at der opnås bedre resultater. Rådssamlinger, der er planlagt til to dage, reduceres ofte til én dag, fordi der ikke er nok emner til drøftelse.

Erfaringen viser også, at i det mindste den første rådssamling i hvert formandskab sjældent har en fuld dagsorden. Der er gjort bestræbelser på at strømline dagsordenerne for Rådets samlinger. Men der er fortsat en tendens til, at formandskaberne sætter punkter på dagsordenen, der somme tider er af mindre politisk interesse, blot for at sikre en fuld dagsorden.

Rådets samlinger anses til tider for at være ineffektive. De spørgsmål, der drøftes på de forskellige niveauer, er de samme uden differentiering i de tekniske, koordinationsmæssige og politiske funktioner. Rådets dagsordener omfatter ofte sager, som ikke er modne til en politisk drøftelse, der fører til godkendelse.

Det sker alt for ofte, at sager drøftes i Coreper, af RIA-råderne eller endog i arbejdsgruppen blot en eller to dage for Rådets samling. Dokumenterne til Rådets samling udsendes derfor meget sent. Denne situation skaber problemer for delegationerne, når de forbereder Rådets samling, og kan også medføre, at muligheden for at nå til enighed på Rådets samling forringes, og hele beslutningsprocessen således bliver mere ineffektiv, end den behøver at være.

Antallet af ministre, der deltager i Rådets samlinger, er ikke altid opløftende. Det er muligt, at de manglende muligheder for at drøfte reelle politiske udfordringer kan være en af grundene til denne situation. En anden grund kan være den til tider noget forvirrede planlægning af Rådets samlinger, hvor det alt for ofte sker, at dagsordenspunktets rækkefølge eller emnerne til frokostdrøftelserne osv. ændres på et meget sent stadium, hvilket skaber problemer og irritation i hovedstæderne under forberedelserne.

RIA-Rådets arbejde er også til tider kunstigt opdelt mellem civil- og strafferetlige spørgsmål og mellem spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender, hvilket skaber unødvendige spændinger i Rådet. Nogle mener også, at Rådet (retlige anliggender) har mistet en del af sin indflydelse til fordel for andre rådssammensætninger. Bestemmelser om strafferet og civilretligt ansvar drøftes nu i andre rådssammensætninger. Denne situation vil, hvis der ikke sikres koordination, kunne føre til manglende sammenhæng.

Strukturen af arbejdsgrupperne på RIA-området fungerer ikke altid så godt. Forskellen mellem nogle af de nuværende gruppers funktion er ikke klar. Der mangler til tider koordination mellem nogle af grupperne. Det "brede overblik" mangler til tider i grupperne.

1.2. Forslag

Der er under drøftelserne i den fremtidige gruppe fremkommet nogle idéer og forslag til, hvordan situationen kan forbedres i fremtiden.

Forslag om at øge effektiviteten:

- Antallet af formelle samlinger i RIA-Rådet pr. formandskab bør afhænge af den faktiske arbejdsbyrde og ikke følge en fast mødeplan.
- Planlægningen og forberedelsen af Rådets samlinger må forbedres. Formandskaberne må planlægge arbejdet på en sådan måde, at der sikres tilstrækkelig tid mellem det seneste møde i Coreper og Rådets samling, således at der kan foretages nationale forberedelser og tværnationale konsultationer. Dokumenterne må derfor udsendes i god tid. Praktiske spørgsmål som f.eks. dagsordenspunkternes rækkefølge, punkter til drøftelse under frokosten og opdelingen mellem retlige og indre anliggender på en to dages samling bør udsendes så hurtigt som muligt. Sene ændringer af planerne bør undgås.
- Det er nødvendigt at "rense ud" i den nuværende struktur, at reducere antallet af arbejdsgrupper og eventuelt arrangere dem efter generelle emner uanset de forskellige retsgrundlag.
- Det er nødvendigt at tage op til overvejelse, hvordan visse emner kan behandles, når de berører flere rådssammensætningers kompetenceområder. Der findes flere koordinationsmodeller for øjeblikket, f.eks. modellen med konsultationer mellem arbejdsgrupperne eller modellen med horisontale grupper osv.
- De forskellige formandskabers politiske prioriteter bør samordnes bedre, bl.a. gennem formandskabstrioer, og planlægningen bør forbedres, idet femårsplanlægningen har vist sig til tider ikke at være tilstrækkelig fleksibel til at reagere på uforudsete begivenheder.
- Når borgernes og virksomhedernes behov er klart fastlagt, bør fristen for lovgivningsproceduren afkortes.

Forslag om at give Rådet en større politisk rolle:

- RIA-Rådets dagsordener må være endnu mere strømlinede og mere koncentreret om politiske spørgsmål og sager, som er af betydning og interesse for ministrene.
- Rådets dagsordener bør kun indeholde sager, der er tilstrækkeligt modne til politiske drøftelser. Rent tekniske spørgsmål og affattelse bør ikke forelægges for ministrene. RIA-Rådet bør fokusere mere på politiske drøftelser og være mere debatterende. Der kan overvejes mere tematiske rådssamlinger for at sætte større fokus på vigtige politiske emner, som ministrene kan engagere sig mere i end det sker for øjeblikket.
- De dokumenter, der forelægges for Rådet, bør klarere end for øjeblikket fastlægge de politiske spørgsmål, der skal drøftes.
- De uformelle ministermøder er fortsat et meget nyttigt redskab til politiske drøftelser om visse vigtige emner i en mindre formel atmosfære. Men kun hvis den uformelle atmosfære kan opretholdes.

2. Information af offentligheden

2.1. Den aktuelle situation

Resultaterne på RIA-området er generelt af reel betydning for borgere, virksomheder og fagfolk. De meddeles dem imidlertid ikke på en tilfredsstillende måde. Bevidstheden om, hvad EU gør og allerede har opnået på RIA-området, er simpelthen ikke god nok. Dette kan delvis forklares ved, at mange af sagerne, selv om de skal løse meget konkrete vanskeligheder i dagens samfund, er baseret på tekniske lovgivninger, og at der ved meddelelsen af resultaterne i forbindelse med disse sager derfor til tider er en tendens til at fokusere mere på de retlige og tekniske aspekter end på de konkrete problemer, som retsaktens skal løse. Der er også et "sprogproblem", idet der til tider anvendes "EU-jargon" i stedet for et klart og forståeligt sprog.

2.2. Forslag

- Ansvaret for at meddele offentligheden resultaterne på RIA-området er fordelt mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne.
- Resultaterne på området må forelægges på en mere overbevisende måde, idet der anvendes et klart og forståeligt sprog.
- De rettigheder og fordele, som borgere og virksomheder opnår, når der vedtages ny lovgivning, kan forklares i en følgeskrivelse til retsakten.
- En mulighed kan være at oprette en funktion i den europæiske retsportal for "resultater med hensyn til at gøre borgernes og virksomhedernes liv lettere".

3. Lovgivningens kvalitet og behovet for et klart sprog

3.1. Den aktuelle situation

Gældende fællesskabsret på RIA-området er blevet stadig vanskeligere at forvalte med det resultat, at der sker overlapning og mangler sammenhæng på specifikke områder. Samtidig kan EU-lovgivningens kvalitet og det sprog, der anvendes i nogle af retsakterne, forbedres. Især retsakter skal være kortfattede, og deres indhold skal være så konsekvent som muligt til trods for de udfordringer, som de interinstitutionelle forhandlinger udgør. Alle institutionerne bør bestræbe sig på ved processens afslutning at have tekster, som er udfærdiget klart, enkelt og præcist. Åbenheden og gennemsigtigheden inden for den offentlige administration kan forbedres betydeligt, hvis officielle dokumenter skrives på et klart og brugervenligt sprog, så de kan forstås af borgerne. Det bør selvfølgelig være et naturligt mål i et demokrati at ønske at sikre åbenhed og klarhed i den offentlige administration. Princippet om aktindsigt i dokumenter fungerer mindre godt, hvis dokumenterne er vanskelige at forstå. Man kan sige, at et almindeligt sprog er en af de vigtigste forudsætninger for åbenhed.

3.2. Forslag

- Der bør under udarbejdelsen af ny lovgivning lægges mere vægt på at analysere den eksisterende lovgivning samt nye initiativer med henblik på, hvor det er muligt, at konsolidere instrumenter med tilsvarende indhold og således undgå overdreven lovgivning. Formålet bør være at forenkle reguleringen ved at harmonisere procedurerne i de eksisterende bestemmelser og ved at strømline opsplittet lovgivning.
- Der bør overvejes en horisontal revision af de vedtagne instrumenter i relevante tilfælde for at understrege lovgivningens sammenhæng. Konsolidering bør fremmes. Begrebsmæssig og retlig sammenhæng bør være målet.
- Princippet om bedre regulering og lovgivning bør styrkes under hele beslutningsprocessen. Den interinstitutionelle aftale om forenkling, der er indgået mellem de tre EU-institutioner, bør anvendes fuldt ud.
- Alle institutionerne bør gøre en indsats på alle stadier af den interinstitutionelle procedure således at EU-lovgivningen udformes på et klart sprog, der er forståeligt for borgerne.

4. Gennemførelse, konsekvensanalyse og evaluering

4.1. Den aktuelle situation

RIA-området udvikling er faktisk imponerende, men den har sine mangler. På hinanden følgende resultattavler viser, at medlemsstaterne ikke gennemfører EU-lovgivningen i tilstrækkeligt omfang. Det er også blevet antydnet, at der er "gennemførelsestræthed" i medlemsstaterne på grund af det store antal retsakter, der er vedtaget i de seneste år som følge af den stigende udvikling på EU-plan af dette relativt nye politikområde.

Nogle har anført, at der er behov for en pause til at evaluere, hvad der hidtil er opnået, og at der ikke bør gås i gang med ny lovgivning, før der er foretaget en samlet vurdering af situationen. Merværdi bør fortsat være kriteriet for vurderingen af, om der er behov for en indsats på EU-plan.

Da landskabet hele tiden forandrer sig, vil der fortsat være behov for nye initiativer og for at se fremad. Lovgivning varer ikke evigt og bliver til tider utilstrækkelig efter nogle få år. Revisionsbestemmelser er ikke altid nok. Det er nødvendigt at undersøge, om de betingelser, der har ført til en bestemt lovgivning, fortsat er relevante.

Det vejledende princip bør være yderligere at forbedre det eksisterende samarbejde, og et nødvendigt element i denne proces er at udvikle videnbaserede politikker. Som allerede anført i 2004 i Haagprogrammet er en evaluering af såvel gennemførelsen af de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget, som deres virkninger af afgørende betydning for effektiviteten af EU's indsats.

På grundlag af konsensus om, at EU skal gå fuldt ind for at konsolidere, gennemføre og evaluere de hidtidige resultater, forelagde Kommissionen i 2006 en meddelelse med forslag om indførelse af en samlet, detaljeret evalueringsordning. Denne ordning skal omfatte etablerede procedurer for overvågning af gennemførelsen samt udvikling af kvalitative og kvantitative indikatorer for måling af resultaterne (virkning og effektivitet) og således gøre det muligt at evaluere de trufne foranstaltninger som grundlag for en yderligere udvikling af politikkerne.

Lissabontraktaten nævner et nyt horisontalt instrument, som bør være grundlaget for en samlet tilgang, der også omfatter RIA-området. Desuden bør evaluering og konsolidering fortsættes i tæt samarbejde med medlemsstaterne, som kan yde mange praktiske bidrag under evalueringsprocessen. Resultaterne bør forelægges for RIA-Rådet og drøftes politisk.

En tilgang, hvor brug af penge altid kontrolleres og evalueres, vil efterkomme borgernes anmodninger om ansvarlighed og konkrete resultater. Politiske afgørelser bør afvejes nøje og baseres på borgernes registrerede behov samt på objektiv viden om de foreliggende problemer og mulighederne for at reducere dem. Nye forslag bør i endnu større omfang end nu begrundes med praktiske behov og med, hvor godt de passer ind i eksisterende initiativer.

De eksisterende evalueringsordninger må konsolideres og udvikles. Først skal der både på EU-plan og i medlemsstaterne afsættes ressourcer til dette formål. Den generelle regel bør imidlertid være, at evalueringerne bør koncentreres om områder, der anses for at være nødvendige for medlemsstaterne og på EU-plan, at de defineres klart, og at det ikke er for besværligt for medlemsstaterne at indsamle oplysningerne.

Aftaler om, hvilke faktorer, der skal følges op under gennemførelsesrevisioner, og hvilke indikatorer, der skal anvendes til at måle virkning og effektivitet, bør være en integrerende del af enhver afgørelse, således at det undgås at anvende ressourcer på komplicerede drøftelser om ad hoc-gennemførelse og konsekvensanalyser.

4.2. Forslag

- Der bør lægges mere vægt på en fuldstændig og effektiv håndhævelse af gennemførelsen af allerede eksisterende instrumenter. Når Lissabontraktaten træder i kraft, vil Kommissionen få overvågnings- og håndhævelsesfunktioner på hele RIA-området, og Domstolen vil på et tidspunkt få fuld kompetence.
- Der er behov for en bedre gennemgang og evaluering - med inddragelse af medlemsstaterne - af, hvordan den eksisterende lovgivning fungerer, med henblik på en bedre fastlæggelse af de områder, hvor der er et klart og praktisk behov for lovgivning på EU-plan. På baggrund af denne evaluering bør der udpeges områder, hvor der er behov for supplerende lovgivning, på grundlag af deres merværdi, og det bør slås fast, om de er nødvendige for at sikre et europæisk område med retfærdighed, og om de kan samle politisk konsensus. Fristen for at reagere på borgernes og virksomhedernes behov skal være kortere.
- Forslag til lovgivning bør generelt ledsages af relevante konsekvensanalyser. Sådanne konsekvensanalyser bør på tilfredsstillende måde vise, at der er behov for den foreslåede lovgivning og at den tilfører merværdi. Hvis der sker større ændringer under lovgivningsforhandlingerne, kan det være nødvendigt med en ny analyse. Lovgivning bør i princippet omfatte en detaljeret henvisning til den efterfølgende evaluering, der skal foretages, og formålet hermed og de metoder og indikatorer, der skal anvendes til at måle lovgivningens gennemførelse, resultater og effektivitet, og angive, at medlemsstaterne har pligt til at levere de nødvendige grundlæggende data.
- Et af hovedformålene skal være at udvikle en samlet evalueringsordning - der omfatter oplysninger om foranstaltningernes gennemførelse, resultater og effektivitet - for RIA-området. Effektiviteten af en indsats på EU-plan kan kun forbedres ved at tage praktiske erfaringer i betragtning i forbindelse med den fremtidige beslutningstagning.

5. Finansielle vilkår

5.1. Den aktuelle situation

Frihed, sikkerhed og retfærdighed er et relativt nyt sæt politikker, der endnu er ved at blive udformet på EU-plan. Disse politikker har udviklet sig hurtigt i de seneste år som reaktion på et stigende behov og til tider tragiske eksterne hændelser.

Det er nødvendigt, at finansieringsinstrumenterne effektivt støtter de politiske prioriteter og tilpasser sig deres udvikling.

Der er sket en forøgelse af det grænseoverskridende samarbejde og en stigning i antallet af projekter på europæisk plan takket være midler fra følgende finansieringsrammeprogrammer for 2007-2013: grundlæggende rettigheder og retfærdighed, sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder samt solidaritet og forvaltning af migrationsstrømmene.

Rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed og især særprogrammerne om strafferet og civilret fokuserer på retligt samarbejde og emnerne ofre for kriminalitet, uddannelse og udveksling af aktører i retsvæsenet og brug af informationsteknologi. De årlige arbejdsprogrammer er væsentlige for ikke at sige afgørende for at identificere og fastsætte de vigtigste (tematiske og specifikke) prioriteter for det grænseoverskridende samarbejde og Kommissionens initiativer.

Ifølge artikel 16 i strafferetsprogrammet og artikel 16 i civilretsprogrammet skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en årlig redegørelse for gennemførelsen af det respektive program og en midtvejsevalueringsrapport om de resultater, der er opnået, og de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af det pågældende program senest den 31. marts 2011 (strafferet)/2011 (civilret).

Ud over RIA-programmerne kunne 7. rammeprogram for forskning og udvikling nævnes som finansieringsmulighed for store forskningsprojekter; dette program har indtil nu ikke været meget brugt.

Sideløbende med udviklingen og evalueringen af RIA-programmerne starter den generelle revision af EU-budgettet i 2009.

5.2. Forslag

- De forskellige former for samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne om de årlige arbejdsprogrammer bør udbygges for at forbedre gennemførelsen af Haagprogrammet, et post-Haagprogram og grænseoverskridende projekter i almindelighed.
- FoU-programmet kunne også spille en større rolle med hensyn til at lette specielt horisontale og langsigtede forskningsprojekter på området retfærdighed.
- Både de årlige redegørelser og midtvejsevalueringsrapporterne burde være nyttige instrumenter i forbindelse med analysen af programmernes virkninger og effektivitet. De vil også danne grundlag for overvejelser om, hvordan midlerne kan absorberes bedre, der kunne gives mulighed for lettere adgang og forenklede ansøgninger, behandlingstiden kunne nedsættes osv.
- Der bør tages hensyn til erfaringerne på både europæisk og nationalt plan for at give ansøgere og andre berørte bedst mulig information og støtte hvad angår finansieringsprogrammerne.

III. UDFORDRINGER

1. BEDRE BESKYTTELSE AF BORGERNE

1.1. Borgernes rettigheder i EU

1.1.1. Den aktuelle situation

Det fælles mål for Europa er at blive et sammenhængende område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er det, der står i vore europæiske traktater, det er det, vore borgere forventer, og det er det, der står i fokus for vore politiske bestræbelser for et post-Haagprogram med start i 2010.

Siden vedtagelsen af Tammerforsprogrammet i 1999 har arbejdet på retsområdet især drejet sig om at udvikle den europæiske ramme for civil- og handelsretlige anliggender med grænseoverskridende virkninger. Hvad angår det europæiske strafferetlige område har der været fokus på at harmonisere visse strafferetlige bestemmelser og på at forbedre samarbejdet mellem de retlige myndigheder. Haagprogrammet fra 2004 har i samme grad fokuseret på at sikre borgernes rettigheder. Det er vigtigt at beskytte frihed og sikkerhed, men det er lige så vigtigt at bevare retsstaten, hvilket specielt omfatter beskyttelse og sikring af borgernes rettigheder.

En af EU's justitsministres vigtigste opgaver er at styrke beskyttelsen af borgernes rettigheder. Sikringen af borgernes rettigheder involverer mange forskellige aspekter:

- Sikring af en højere grad af beskyttelse af borgernes rettigheder i forbindelse med kriminal- efterforskninger og straffesager i hele Europa, uanset om de er involveret som ofre, som mistænkte eller som vidner.
- Forbedring af borgernes adgang til retlig prøvelse ved at give dem mulighed for at gøre deres rettigheder effektivt gældende på tværs af landegrænser.
- Beskyttelse af de grundlæggende rettigheder via EF-Domstolen.

1.1.1.a) Aktuelle vanskeligheder

Der gøres tilsyneladende meget hurtigere fremskridt i politisamarbejdet end i det retlige samarbejde i straffesager. En af grundene hertil kan være, at politisamarbejdet har betydeligt mindre indvirkning på de nationale retssystemer end det retlige samarbejde og navnlig det retlige samarbejde i straffesager. I politisamarbejdet sættes der fokus på bredest mulig informationsudveksling, hvorimod det retlige samarbejde rejser mere grundlæggende spørgsmål, som medlemsstaterne har fundet yderst forskellige løsninger på. Til eksempel kan nævnes bevismidlers lovlighed i retssager efter informationsudvekslinger og vidners og tiltaltes rettigheder i efterforskninger.

Sikring af borgernes rettigheder er grundlaget for vore retsordener ifølge retsstatsprincippet, både på nationalt og europæisk plan. Sikring af borgernes rettigheder er som sådan synlig i næsten alle livets forhold, men især i henseende til statens indblanding, f.eks. i kriminaletforsknings, og fastsættelsen af retlige procedurer for at kunne gøre privatretlige krav gældende og for at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder ved domstolene.

Hvad angår beskyttelse af borgernes rettigheder har vi på europæisk plan kun opnået positive resultater på nogle områder: den vellykkede, men ikke desto mindre meget vanskelige afslutning af arbejdet med rammeafgårelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad har sendt et vigtigt politisk signal. Men konsultationerne om rammeafgårelsen om styrkelse af tiltaltes rettigheder i straffesager har vist, at vi stadig har lang vej igen til vort mål om at sikre vore borgere en effektiv minimumsbeskyttelse i straffesager i hele Europa.

1.1.1.b) Hvor er vi nu?

Indtil nu har vi på europæisk plan satset på at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse som grundlag for det retlige samarbejde. Vi har foreløbig oprettet et unikt område, hvor domme og retsafgørelser i civil- og handelssager anerkendes og fuldbyrdes og derfor kan cirkulere frit.

Vi har fundet løsninger på spørgsmålene om gældende lov i nye fællesskabsinstrumenter. Vi har vedtaget en række vigtige procedurer, den europæiske betalingspåkravsprocedure og småkravsproceduren, hvor der nu skal laves en elektronisk platform.

Det er vigtige resultater. Hvad angår strafferet er rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre nok det vigtigste eksempel på fremskridt i den europæiske politik vedrørende retlige anliggender. Arbejdet på dette område, hvor der er tale om minimumsharmonisering, har været begrænset til at definere nogle få strafbare handlinger og fastsætte minimumstærskler for maksimumsstraffe for sådanne strafbare handlinger.

Selv om vi alle er af den overbevisning, at vi i videst mulig udstrækning har sikret borgernes ret til en retfærdig rettergang i vore lande, er det ikke lykkedes os at nå til enighed om rammeafgårelsen om minimumsrettigheder i straffesager, bl.a. retten til en tolk eller en forsvarer. Vi har for øjeblikket ikke nogen etablerede EU-regler for proceduremæssige rettigheder, som alle EU-borgere som minimum bør og skal garanteres. På den anden side er der planer om flere EU-instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse i fremtiden, bl.a. på yderligere følsomme områder som videregivelse af elektroniske data. Haagprogrammet fra 2004 skitserer en række specifikke tiltag på dette område. Men ikke et eneste tiltag på denne liste er foreløbig blevet vedtaget; mange er ikke en gang blev forelagt endnu, fordi Rådet ikke har været i stand til at nå til enighed om rammeafgårelsen om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager.

Det er i mellemtiden blevet klart, at anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser eller afgørelser truffet af efterforskningsmyndigheder alene ikke er nok til at skabe et ægte område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

- Hvad nytter det for en effektiv retshåndhævelse, at der udveksles oplysninger så hurtigt og så frit som muligt mellem efterforskningsmyndighederne, hvis bevismidlerne herefter erklæres ulovlige under retssagen på grund af tilsidesættelse af principperne i den respektive nationale retsplejelov?
- Hvad nytter det, at borgerne kan rejse over grænserne, hvis de under en efterforskning ikke en gang kan få hurtig information om en forsvarer, der taler deres sprog?
- Hvad nytter det at købe varer i en anden medlemsstat, hvis det fortsat er forbundet med vanskeligheder at gøre garantikrav gældende i andre medlemsstater?

1.1.2. Ekstra fordel ved en europæisk indsats

Post-Haagprogrammet, der begynder i 2010, bør fortsat styrke den gensidige tillid til de andre medlemsstaters retssystemer gennem fastsættelse af minimumsrettigheder – dette er grundlaget for princippet om gensidig anerkendelse.

Vi bør fastlægge konkrete tiltag til at styrke borgernes rettigheder på europæisk plan frem til 2010 og i de følgende år, især efter vedtagelsen af Lissabontraktaten. Ellers vil vore borgere ofte blot opfatte EU som en institution, der begrænser snarere end sikrer deres rettigheder.

Skabelse af gensidig tillid indebærer også konstante overvejelser om princippet om gensidig anerkendelse og dets udmøntning i praksis. Det har f.eks. vist sig i praksis, at listen over strafbare handlinger, hvor der ikke længere foretages nogen vurdering af dobbelt strafbarhed, kan fortolkes på flere måder. Dette er så meget desto mere overraskende, som vi her beskæftiger os med et område, der involverer den alvorligste indblanding i borgernes rettigheder – berøvelse af den enkeltes frihed. Det er nødvendigt, at alle borgere på forhånd ved, hvilke strafbare handlinger der kan medføre udlevering og tilbageholdelse uden vurdering af eventuel dobbelt strafbarhed. Denne manglende klarhed gør sig gældende både i teorien og i praksis; den kan derfor også føre til mistillid blandt de retlige myndigheder. Vi er nødt til at arbejde på at mindske denne mistillid så meget som muligt.

Vi har gjort betydelige fremskridt i samarbejdet om civilretlige spørgsmål; der vil nu blive sat fokus på at arbejde videre med at gøre det lettere for borgerne at gøre deres krav gældende på tværs af landegrænserne. Det ville f.eks. være en god idé at indføre en europæisk arveattest for at sikre arvingers legitimitet i alle medlemsstaterne.

EF-Domstolen har i sine hidtidige afgørelser konsekvent fastslået, at Fællesskabet har pligt til at respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske menneskerettighedskonvention, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten. På grundlag af denne formulering, der findes i EU-traktatens artikel 6, stk. 2, har Domstolen i sine afgørelser udviklet disse grundlæggende rettigheder som almindelige retsgrundsætninger.

Med Lissabontraktaten bliver EU's charter om grundlæggende rettigheder bindende ret. Dermed bliver de grundlæggende rettigheder, der proklameres i chartret, ikke blot bindende for EU's og medlemsstaternes organer, når de gennemfører fællesskabsretten, men de vil også blive anvendt og fortolket af Domstolen. Dette vil bidrage til at intensivere beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Europa.

Hvad angår det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vil Domstolen således kunne komme til at beskæftige sig med spørgsmål, der involverer grundlæggende rettigheder, både oftere og i et hurtigere tempo. I meget hastende tilfælde vil dette kræve hurtige afgørelser, især når der er tale om præjudicielle afgørelser. Der skal også træffes forholdsregler med henblik på disse tilfælde. Sådanne forholdsregler er indbygget i artikel 104b i Domstolens procesreglement.

Den ekstra fordel ved europæiske regler omfatter bl.a. følgende:

- Borgerne sikres et minimum af ensartet beskyttelse i straffesager og efterforskninger, og der er mulighed for tiltag på europæisk niveau for at beskytte disse rettigheder.
- Ensartede procedurer vil gøre det så let som muligt for borgerne at gøre deres krav gældende i grænseoverskridende sager, f.eks. ved hjælp af en europæisk arveattest.
- Borgerne sikres effektiv beskyttelse, især i hastesager, ved hjælp af en hurtig og effektiv fremskyndet forelæggelsesprocedure.

1.1.3. Anbefalinger

1.1.3.a) Styrkelse af borgernes rettigheder inden for strafferetsplejen

Lissabontraktaten giver nu basis for yderligere tiltag, også hvad angår minimumsregler inden for strafferetsplejen. Vi er alle enige om, at der ikke skal være tale om fuld harmonisering af de nationale proceduremæssige rettigheder i straffesager, og at de bestemt ikke skal afskaffes. Målet bør snarere være at give alle EU's borgere et grundlæggende sæt rettigheder som en minimumsgaranti for det tilfælde, at de bliver genstand for en kriminalefterforskning. Vi bør derfor tage en række skridt og undersøge følgende:

Som et første skridt bør der mindst indføres de rettigheder, der følger af forslaget til rammeafgørelse om styrkelse af tiltaltes rettigheder i straffesager (retten til information om proceduremæssige rettigheder, retten til en forsvarer, retten til tolkning og retten til oversættelse af sagens relevante dokumenter), og som de næste skridt f.eks. fastsættes minimumsregler for uskyldsformodning med det formål at sikre borgernes rettigheder.

1.1.3.b) Forbedring af muligheden for at gøre krav gældende på tværs af landegrænserne

Et afgørende kriterium for, at borgerne kan gøre deres privatretlige rettigheder gældende, er deres mulighed for at gøre disse rettigheder gældende på tværs af EU-medlemsstaternes grænser. EU har allerede gjort betydelige fremskridt på dette område; som eksempler på fremtidige skridt kan nævnes:

- indførelsen af en ensartet europæisk arveattest
- oprettelsen af et net af eksisterende nationale databaser for testamenter
- muligheden for at gøre krav gældende elektronisk på tværs af landegrænserne.

Når vi harmoniserer bestemmelserne om, hvilken lov der finder anvendelse, bør vi fortsat se nærmere på at give parterne et begrænset antal lovvalgsmuligheder, uden at beskyttelsen af de berørte dermed tilsidesættes; dette er især vigtigt i familiesager.

1.1.3.c) Styrkelse af EF-Domstolens beskyttelse af de grundlæggende rettigheder

Lissabontraktaten vil styrke forbindelsen til EU's charter om grundlæggende rettigheder. EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) vil også bidrage til at forbedre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Europa.

Dette vil ikke kun styrke beskyttelsen af menneskerettighederne i EU- og EF-institutionernes direkte virksomhed. Et andet vigtigt aspekt er at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af EF- og EU-retten. EF-Domstolen vil således i fremtiden skulle tage stilling til anvendelsen og fortolkningen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, f.eks. i forbindelse med præjudicielle afgørelser. I hastetilfælde er det specielt vigtigt at give mulighed for hurtige afgørelser ved præjudicielle forelæggelser.

Domstolene vil nu være i stand til at få afgjort særligt hastende sager hurtigst muligt på en måde, der respekterer alle involverede parters rettigheder i henhold til traktaterne. Samtidig bør der fortsat foregå en intensiv dialog mellem EF-Domstolen og de nationale domstole, f.eks. de øverste specialiserede domstole eller forfatningsdomstolene, med det formål at fremskynde behandlingen af anmodninger om præjudicielle afgørelser i hastesager vedrørende grundlæggende rettigheder.

1.2. Beskyttelse af børn i EU

1.2.1. Den aktuelle situation

En af de vigtigste udfordringer, som EU og medlemsstaterne står over for, er at sikre beskyttelsen af børn.

Dette mål, der afspejler borgernes stigende bekymringer og deres krav om stadig bedre garantier for større beskyttelse, er fælles for alle medlemsstaterne.

Et effektivt og operationelt system til beskyttelse af børn omfatter en række civil- og strafferetlige aspekter. Det er således noget, der kræver en generel, horisontal tilgang, der ligger langt fra de sædvanlige sondringer mellem disse retlige områder.

Kommissionen forelagde i juni 2006 meddelelsen "Mod en EU-strategi for børns rettigheder".

Alle medlemsstaterne er enige om, at det ikke løser problemet at indføre yderligere lovgivning. Fællesskabets instrumenter skal anvendes, og de relevante konventioner, der er vedtaget inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatret og Europarådet, skal undertegnes og ratificeres. De nabolande, der ikke kender til dem, bør gøres opmærksom på deres eksistens som led i en samlet EU-politik, idet visse finansielle, handelsmæssige eller politiske fordele om nødvendigt kan gøres betinget heraf. Europa er nødt til at vise i praksis, at de foranstaltninger, det har besluttet at indføre, dagligt anvendes i EU-medlemsstaterne.

Den retlige respons i de kommende år bør fokusere på fire hovedelementer:

I. Større sikkerhed gennem fælles samarbejdsværktøjer

Vi ved, at EU-borgernes manglende tillid til Europa og dets institutioner kan genoprettes gennem konkrete foranstaltninger, hvis virkninger er synlige for alle.

a) Muligheden for et alarmsystem for børn

Der kan udvikles et europæisk "alarmsystem for børn" med deltagelse af politi og retsvæsen, medierne og medlemmer af offentligheden. Herudover bør systemet af centrale myndigheder under Haagerkonventionen styrkes for så vidt angår forældres bortførelse af børn.

Dette betyder dog ikke, at der skal indføres komplekse og tunge mekanismer; der bør snarere sættes på pragmatisme og fleksibilitet. Iværksættelsen af alarmsystemet for børnebortførelser i Frankrig for nylig illustrerer på udmærket vis de problemer, man står over for. Et barn forsvandt i Roubaix, tre kilometer fra den belgiske grænse. Man kan vanskeligt forestille sig og acceptere en situation, hvor efterlysninger ikke kan sendes i nabolandene, og politiet og de retlige myndigheder ikke kan benytte sig af en eller anden form for samarbejde.

Hvis der kan gøres fremskridt i retning af at forbedre de regionale og grænseoverskridende mekanismer, og det dermed bliver muligt at lede efter et kidnappet barn i to eller tre nabolande, og hvis efterlysninger kan sendes på begge sider af en grænse, vil vi have vist vor politiske vilje til komme videre. Vi bør udnytte synergierne mellem eksisterende informationssystemer.

En sådan politisk vilje kræver implicit, at landene indfører en eller anden form for alarmsystem for børn og herefter samarbejder på den ene eller den anden måde med de nærmeste nabolande.

b) Eurojust: bekæmpelse af pædofili ved opløsning af net

Et større samarbejde kræver styrkelse af Eurojusts rolle, således at dette retlige samarbejdsorgan kan bekæmpe pædofile kriminelle net effektivt, især dem, der opererer via internettet.

Eurojust kan i sin årsrapport angive specifikke områder som f.eks. bekæmpelse af grooming (hvor børn lokkes til at møde voksne forskellige steder via kontakter, der er kommet i stand på internettet), som alle landene kan bidrage til ved at videreformidle bedste praksis på området.

II. Udveksling af erfaringer: bekæmpelse af tilbagevendende seksualforbrydelser

Det er klart, at situationen er stort set den samme i alle EU-medlemsstaterne, når seksualforbrydere løslades fra fængsel efter at have udstået deres straf. De kan fortsat være farlige for samfundet efter deres løsladelse. Alle medlemsstaterne er interesserede i at undgå, at sådanne personer igen begår forbrydelser, og i at beskytte samfundet og især børn mod yderligere misbrug fra deres side. Medlemsstaterne anvender allerede eller eksperimenterer med forskellige overvågningssystemer, og de er klar over, at sådanne spørgsmål ligger på grænsen mellem medicin og jura. De ved, at uanset hvilke løsninger der er gennemført eller måtte blive foreslået, har det allerede givet og vil det også i fremtiden give anledning til samfundsdebat, især for så vidt angår spørgsmålet om respekten for den enkeltes rettigheder i henhold til retsstatsprincippet sammenholdt med behovet for at beskytte samfundet ved at sørge for, at der er passende forholdsregler på plads til at håndtere farlige personer.

Kommissionen har oplyst, at den agter at udarbejde en oversigt over de forskellige foranstaltninger, som medlemsstaterne har indført for at løse dette problem. Dette er et vigtigt skridt for at give medlemsstaterne de oplysninger, de har brug for til at se nærmere på deres systemer og eventuelt forbedre dem.

Resultaterne af Kommissionens undersøgelse bør evalueres nøje, så medlemsstaterne kan se, hvilke muligheder de har for at forbedre deres nationale systemer.

III. Hvordan kan vi få børn til at føle, at de hører hjemme i EU? Ved at få dem til at deltage i opbygningen af Europa

Børn har ofte større viden om Europa end deres forældre. De er vokset op, samtidig med at EU er blevet større gennem successive udvidelser.

Der er brug for konkrete tiltag for at få vore børn til at se sig selv som en del af den store europæiske familie. Der bør med henblik herpå lægges vægt på de nye teknologier, som de er de største brugere af, for at hjælpe dem til at lære om deres egne landes og EU's retssystemer og vise dem, hvad et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed rent faktisk betyder.

Der er som led i strategien for børns rettigheder planer om at oprette et børnevenligt websted.

Der bør være et link mellem dette børnevenlige websted og EU's portal; unge bør tilskyndes til at logge sig ind på siden.

Det er først og fremmest op til forældrene at sikre større beskyttelse af børn i EU; de bør være årvågne, når de konfronteres med de mange farer, der truer deres børn nu om dage. Politikere har også pligt til at yde deres bidrag.

IV. Bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn i internetmiljøet

Beskyttelse af børn og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn er meget vigtige komponenter i Kommissionens generelle politik til bekæmpelse af cyberkriminalitet. Den hurtige, men positive verdensomspændende udvikling af internettet og andre elektroniske kommunikationssystemer har desværre også haft de negative virkninger, at der er blevet stadig lettere adgang til materiale, der indebærer seksuelt misbrug af børn, og at pædofile har fundet en ny og simpel måde, hvorpå de kan kontakte børn med henblik på seksuelt misbrug (såkaldt grooming).

I samarbejde med medlemsstaterne, Europol, internationale organisationer og private aktører støtter Kommissionen aktivt udviklingen af instrumenter, der skal forbedre udvekslingen af oplysninger og bedste praksis for så vidt angår bekæmpelse af materiale, der indebærer seksuelt misbrug af børn, og børnemisbrug, fremskynde retshåndhævelsessamarbejdet på tværs af grænserne (bl.a. med tredjelande) og forbedre retshåndhævelsessamarbejdet med internetudbydere og andre private aktører med henblik på bekæmpelse af sådant ulovligt indhold.

1.3 Retshåndhævende myndigheders pligter og beskyttelse af personoplysninger

Beskyttelsen af personoplysninger og retten til privatlivets fred er et grundlæggende element i et demokratisk samfund. Behovet for, at offentlige myndigheder bliver mere opmærksomme med hensyn til beskyttelsen af disse rettigheder, øges, efterhånden som informationsteknologien fortsat udvikles og gør det muligt at indsamle, lagre og anvende stadig flere forskellige og større mængder personoplysninger, der afslører enkeltpersoners karakteregenskaber, vaner eller enkeltstående optræden. Elektroniske medier gør det muligt at lagre oplysninger i et næsten ubegrænset tidsrum samt at krydschecke med andre databaser.

Dette kan sammen med øget anvendelse af biometriske data og videoovervågning gøre de retshåndhævende myndigheders arbejde nemmere. Samtidig hermed udgør anvendelsen af oplysninger til andre formål end dem, de er indsamlet til, samt den ubegrænsede brug af krydshenvisninger en trussel for enkeltpersoner og for samfundet som helhed. Vi må derfor respektere proportionalitetsprincippet og sikre en høj grad af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, når der indsamles data til retshåndhævelsesformål.

Denne situation svarer på den ene side til de retshåndhævende tjenesters behov for moderne aktionsmidler og på den anden side til behovet for passende svar på nye former for kriminalitet. Praksis har vist, at disse metoder især kan udgøre et relevant svar på terrortruslen og den stigende mængde kriminalitet i stor målestok. Hvis beskyttelsen af borgernes sikkerhed anerkendes som et essentielt bidrag til stabile demokratiske værdier, må en legitim anvendelse af informationsteknologien for at nå dette mål også anerkendes uden forbehold.

De offentlige myndigheder har imidlertid ansvaret for til stadighed at sikre, at der er en effektiv balance mellem de sikkerhedsmekanismer, de tillader, og den faktiske beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og friheder, herunder beskyttelsen af personoplysninger og retten til privatlivets fred.

Det øgede politi- og retssamarbejde mellem EU-medlemsstaterne og den gradvise implementering af informationstilgængelighedsprincippet er en del af dette udfordrende koncept.

Et instrument til harmonisering af de nationale beskyttelseslove, der gælder for personoplysninger, der indsamles og udveksles mellem medlemsstaterne, er under vedtagelse inden for rammerne af dette samarbejde og vil udgøre et vigtigt skridt. Indsatsen for at justere nationale love og national praksis kan og bør fortsættes for gradvis at bringe dem i overensstemmelse med hinanden og samtidig tilpasse dem til de nuværende realiteter. Dette kan gøres uden at hindre de retshåndhævende myndigheders arbejde inden for rammerne af deres lovmæssige pligter. Den beskyttelse, der ydes borgere i EU, vil blive styrket, uanset hvor deres personoplysninger behandles. Ved at forbedre gennemsigtigheden med hensyn til, hvordan oplysningerne behandles, og hvilken beskyttelse, der findes, vil en fælles lovgivning på samme måde styrke dens legitimitet.

Effektiv databeskyttelse i denne forbindelse indebærer navnlig fem hovedkrav:

- Der kræves databeskyttelsesregler for hvert specifikke område.
- Databeskyttelsesreglerne skal være forholdsmæssigt afpassede og udformet så præcist som muligt. Navnlig må disse regler tage behørigt hensyn til den særlige forstyrrelse af privatlivets fred, som indgriben i de grundlæggende rettigheder indebærer i tilfælde af dataindsamling og anvendelse til retshåndhævelsesformål.
- Endvidere må det hele tiden sikres, at de berørte personer har reel ret til information, berigtigelse, sletning, blokering og kompensation.
- Der findes en uafhængig tilsynsmyndighed for databeskyttelse med passende ressourcer til personale og udstyr samt reelle beføjelser.
- Endelig skal disse krav omfatte effektiv beskyttelse af personoplysninger så tredjemands uautoriserede adgang og anvendelse undgås.

Endelig har sikkerhedsspørgsmålenes globale dimension tilskyndet dels EU, dels offentlige myndigheder og private organer i medlemsstaterne, til at øge omfanget af dataoverførsler til tredjelande, nogle gange i drastisk omfang. På baggrund heraf bør EU lægge særlig vægt på effektivt at beskytte borgere, der bor i EU, mod risikoen for uforholdsmæssig eller ulovlig anvendelse af deres personoplysninger.

At garantere sikkerheden for borgerne i EU og samtidig sikre dem en høj grad af beskyttelse af privatlivets fred er uden tvivl en af de største udfordringer, som RIA-Rådet vil stå over for i forbindelse med gennemførelsen af Lissabontraktaten.

I denne forbindelse er det bydende nødvendigt, at dette vigtige spørgsmål bliver genstand for kollektive, omhyggelige og metodiske overvejelser i samarbejde med Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet med det formål at opstille en oversigt over de foranstaltninger, der skal træffes til gradvis indførelse af passende europæisk lovgivning, herunder samarbejde med tredjelande.

Retten til privatlivets fred, herunder det særlige databeskyttelsesområde, må ikke overskygges af retshåndhævelseskravene. Der må ikke i retssystemet ses bort fra de grundlæggende principper i Europarådets konvention 108, databeskyttelsesdirektivet og rammeafgårelsen om databeskyttelse på grund af kravet om at imødegå de globale trusler fra terrorisme og organiseret kriminalitet. Den egentlige udfordring ligger i at forebygge og bekæmpe kriminalitet inden for rammerne af et demokratisk samfund. Indførelsen af nye sikkerhedsværktøjer kan accepteres af demokratiske institutioner, når det sker under nøje overvågning fra juridiske, retslige og uafhængige tilsynsinstitutioners side.

Bestræbelserne på at finde en effektiv balance mellem principperne for de grundlæggende rettigheder og sikkerhedsreglerne og -principperne må finde deres løsning fra sag til sag i overensstemmelse med et fælles princip om, at løsninger, der indebærer ringe beskyttelse af privatlivets fred og ringe databeskyttelse, ikke bør gennemføres. Den rigtige balance mellem rettigheder betyder ikke, at retsbeskyttelsen kan være lig nul under visse omstændigheder i henhold til loven.

1.4 Ofres rettigheder

Spørgsmålet om behandling på EU plan af ofrene for forbrydelser og deres behov blev anerkendt for ti år siden, men vi har stadig lang vej igen.

Rådets rammeafgørelse fra 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager (rammeafgørelsen) var første skridt. Målet med denne rammeafgørelse var at fastlægge krav til medlemsstaterne om at forbedre servicen over for ofre for forbrydelser og deres familier. En af nyskabelserne i rammeafgørelsen var medlemsstaternes pligt til at yde beskyttelse til de "mest sårbare" ofre. I 2004 vedtog Rådet direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser i grænseoverskridende situationer ("direktivet"), der indfører en samarbejdsordning, der sikrer, at ofre for forbrydelser i EU har ret til rimelig og passende erstatning, uanset hvor i EU forbrydelsen blev begået, og at de har adgang til støtte til ansøgning om erstatning fra en myndighed i deres bopælsstat.

Kommissionen er i gang med at vurdere gennemførelsen af rammeafgørelsen; der vil blive udgivet en samlet rapport i år, men på basis af de foreliggende oplysninger tyder det allerede på, at gennemførelsen af rammeafgørelsen ikke er særlig effektiv. Yderligere oplysninger om den retlige og praktiske gennemførelse af rammeafgørelsen og om national lovgivning, politik og praksis vil blive givet i to igangværende undersøgelser, som Kommissionen står for. Kommissionen er også i gang med at analysere anvendelsen af direktivet og vil udarbejde en rapport senest i januar 2009. Hvis gennemførelsen af direktivet viser sig at være utilstrækkelig, bør der overvejes foranstaltninger, der kan forpligte medlemsstaterne til at overholde deres forpligtelser. Det vil måske endda være ønskeligt at overveje muligheden af at udvide direktivets anvendelsesområde ved hjælp af et nyt instrument.

Under alle omstændigheder bør EU's støtte til ofre for forbrydelser prioriteres højere. En af en stats vigtigste opgaver er at garantere borgernes sikkerhed. Hvis vi svigter denne opgave, må vor højeste politiske prioritet være at sikre, at vi gør alt, hvad der står i vor magt for at hjælpe dem, der udsættes for forbrydelser, så godt som muligt ved at yde hjælp og træffe beskyttelsesforanstaltninger før, under og efter enhver form for retssag samt uden for selve retssagen. Det mest afgørende er at forsøge at kompensere for den skade, som er påført ofrene, ved at opfylde deres behov bedst muligt, herunder ved at tilbyde erstatning for de tab, der er lidt.

For det andet bør det undgås, at der findes procedurer, der gør situationen værre end nødvendigt for ofrene, og de bør beskyttes mod at blive ofre igen. Der bør lægges særlig vægt på problemet med, at personer bliver ofre gentagne gange. Der er en lille del af befolkningen, der oftere bliver ofre og derfor har brug for særlig opmærksomhed.

For det tredje bør ofrene have den hjælp, de behøver under sagens behandling. I denne forbindelse bør der lægges særlig vægt på de mest sårbare grupper. Vi bør give alle mulighed for at blive hørt under sagens behandling og dette i højere grad for dem, der har vanskeligt ved at komme til orde, som f.eks. børn. Det skal prioriteres højt at fremme konkrete tekniske foranstaltninger, som f.eks. retsmøder ved hjælp af videokonferencer for at undgå kontakt med gerningsmanden/offentligheden, eller tilbud om børnevenlige lokaler.

Et andet vigtigt spørgsmål er indførelse og videreudvikling af støtte til ofre. Vi bør hjælpe nationale støtteorganisationer, der arbejder til fordel for ofre, til at yde en god service i hele EU. Vi bør også tilbyde personale i retsvæsenet og politiet uddannelse i at beskæftige sig med ofre samt generelt øge bevidstheden herom i offentligheden.

Der bør også tages behørigt hensyn til den potentielle rolle, som genoprettende retfærdighed kan spille i forbindelse med straffesager. Rammeafgårelsen fra 2001 indfører en pligt til, at medlemsstaterne fremmer mægling for lovovertrædelser, som de anser for passende til dette formål, og til at sikre, at der tages hensyn til aftaler, der indgås mellem ofret og gerningsmanden under sådanne mæglinger. Der kan sandsynligvis stadig sættes spørgsmålstejn ved medlemsstaternes gennemførelse af denne bestemmelse, og dette punkt kan forbedres yderligere.

Generelt bør det overvejes at revidere og konsolidere lovgivningen på dette område. Ny lovgivning bør styrke ofrets stilling under hele retsprocessen, herunder foranstaltninger før og efter selve sagen, og bør tage højde for følgende spørgsmål:

- Erstatning, (bl.a. ved at overveje at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte en mere effektiv erstatningsordning)
- Beskyttelse
- Assistance
- Særlige bestemmelser for sårbare ofre med særlig vægt på børn, der er ofre
- Støtte til aktiviteter i organisationer, der arbejder til fordel for ofre, og virker på nationalt eller regionalt plan, som for eksempel uddannelse af politi og retspersonale og andet relevant personale, der kommer i kontakt med ofre.

2. STØRRE RETSSIKKERHED INDEN FOR FAMILIERET, HANDELSRET OG CIVILRET

2.1. Et familievenligt Europa

2.1.1. Den aktuelle situation

En særlig konsekvens af personers øgede bevægelighed inden for et område uden interne grænser er en signifikant stigning i antallet af ægteskaber og andre former for bånd mellem statsborgere fra forskellige medlemsstater eller sådanne pars ophold i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere. Antallet af skilsmisser og separationer på tværs af grænserne er også steget. Opløsningen af familier i en international kontekst indebærer mangfoldige juridiske problemer. Desuden er der flere og flere, der arbejder i andre lande og forlader deres børn og familiemedlemmer, hvilket har bidraget til det stigende antal krav om underholdsbidrag på tværs af grænserne. Alt dette medfører, at familieretten i Europa får stadig større praktisk betydning, og at løsninger, der kan lette borgernes dagligliv, er påkrævede.

I de senere år er der allerede sket en række fremskridt på familieretsområdet. Bruxelles I- og Bruxelles IIa-forordningerne, der blev vedtaget i hhv. 2000 og 2003, indeholder internationale procedureregler for underholdspligt, ægteskabssager og spørgsmål om forældreansvar. Sådanne proceduremæssige regler giver større retssikkerhed og hurtigere processer. Direktivet om mægling, der blev vedtaget for nylig, er et andet nyttigt instrument, som vil tilskynde parterne til at løse tvister i mindelighed.

To andre instrumenter er stadig under drøftelse i de kompetente grupper under EU-Rådet, nemlig de forordninger, som Kommissionen foreslog i december 2005 og juli 2006 om underholdspligt og skilsmisseret.

Kommissionens forslag indeholder bl.a. bestemmelser om at samle lovvalgsreglerne på dette område for første gang. Herudover er det hensigten med forordningen om underholdspligt at styrke det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne og rydde de resterende forhindringer af vejen i forbindelse med anerkendelses- og fuldbyrdelsesproceduren (den såkaldte afskaffelse af eksekvaturproceduren) samt at styrke gældende praksis. I denne forbindelse er det hensigten, at forordningen skal have et større omfang end Haagerkonventionen om underholdspligt og den tilhørende protokol om, hvilken lov der skal anvendes, der blev vedtaget i november 2007.

2.1.2. Perspektiv på kort sigt

Før fastlæggelse af de mellem- og langsigtede perspektiver på familieretsområdet forekommer det nødvendigt at overveje de kortsigtede perspektiver, hvilket omfatter en kort evaluering af den nuværende status for forhandlingerne om ovennævnte forslag. Resultatet af disse forhandlinger vil give mulighed for en mere klar vurdering af dels, hvad der er nødvendigt, dels, hvad der er muligt.

For begge forslagene gælder det, at der ifølge de igangværende drøftelser i Rådet stadig resterer en række udestående problemer, der skal løses. Disse problemer afspejler det forhold, at familieretten er et område, der er under særlig indflydelse fra medlemsstaternes nationale kulturer og traditioner. Følsomhed med hensyn til familie og ægteskab er dybt forankret i medlemsstaternes traditioner og overbevisninger, og det er ikke uden grund, at der stadig kræves enstemmighed i Rådet - og at det fortsat vil kræves efter Lissabontraktatens ikrafttræden.

Heraf følger, at det vil være vanskeligt at opnå hurtige fremskridt på familieretsområdet.

Det er stadig uvist, hvad indholdet af de fremtidige instrumenter vil være. Afskaffelsen af eksekvaturproceduren, der indgår i forordningen om underholdspligt, vil kunne have både et bredt og et snævert anvendelsesområde. Den vil kunne begrænses til kun at vedrøre afgørelser om krav om underholdspligt med hensyn til børn, eller vil også kunne omfatte andre kreditorer (ægtefæller, tidligere ægtefæller, partnere eller ægtefæller af samme køn, forældre, direkte og indirekte beslægtede personer, etc.). De gældende regler i medlemsstaterne med hensyn til det grundlæggende spørgsmål om, hvilke personer, der kan optræde som kreditorer i forbindelse med krav om underholdsbidrag, varierer betydeligt.

Det forventede forslag til en forordning om formueforholdet mellem ægtefæller falder også ind under kategorien kortsigtede perspektiver. Da Kommissionen imidlertid endnu ikke har fremlagt dette forslag, kan der p.t. ikke foretages nogen vurdering af dets eventuelle succes.

2.1.3. Videre perspektiver

Selv om det er korrekt, at familieretten er et følsomt område på grund af de forskellige moralbegreber i medlemsstaterne, er det også korrekt, at disse begreber ændrer sig - de har faktisk ændret sig betydeligt i de seneste tiår. Dette er i sig selv tilstrækkelig grund til at fortsætte arbejdet på dette lovområde.

Som udgangspunkt er det vigtigt at vurdere, på hvilke områder det er nødvendigt med yderligere lovgivningsforanstaltninger. Endnu mere vigtigt end at fremme yderligere lovgivning er det dog, at de allerede eksisterende instrumenter virker efter hensigten. Fællesskabsinstrumenter skal anvendes korrekt i medlemsstaterne, og de konventioner, der er vedtaget inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatret, skal alt efter tilfældet undertegnes, ratificeres og gennemføres.

Med hensyn til det fremtidige lovgivningsarbejde bør afskaffelsen af eksekvaturproceduren være et overordnet mål. Dog bør afskaffelsen af eksekvaturproceduren kun ske på de områder af det civilretlige samarbejde, hvor lovvalgsbestemmelserne er blevet harmoniseret, og det bør kun ske efter nøje vurdering af konsekvenserne. Endvidere er det af afgørende betydning at sikre tilstrækkelig retssikkerhed, f.eks. i forbindelse med fastlæggelse af minimumsstandarder eller fælles regler vedrørende særlige aspekter ved civilprocesserne og relevante lovvalgsregler.

Navnlig er afgørelser vedrørende forældreansvar, der træffes af retter i én medlemsstat, forbundet med vanskeligheder. Derfor er en nøje vurdering nødvendig, før der kan påregnes yderligere tiltag såsom fri bevægelighed for sådanne afgørelser.

Endvidere bør det vurderes, hvilke hindringer, der kan være for en hurtig anerkendelse af ægteskaber og andre former for civilstatus i medlemsstaterne, og hvilke foranstaltninger, der kan træffes med henblik på at gøre anerkendelsen nemmere under hensyntagen til lovvalgsreglerne og alle til rådighed stående internationale instrumenter. Dette kræver ikke harmonisering af den materielle ret, idet der erindres om dette områdes følsomme karakter.

Måske endnu vigtigere end at fremme yderligere lovgivning er det dog, at de allerede eksisterende instrumenter virker efter hensigten.

Navnlig bør der lægges stor vægt på at indføre overvågning af fælles samarbejdsorganer (f.eks. centrale myndigheder), der introduceres i EU-retten og/eller internationale konventioner, samt af andre former for samarbejde. Sådanne mekanismer kan skabe betydelig merværdi for EU's borgere generelt, og specielt på familieretsområdet, hvor opløsning af familien kan sætte ægtefæller i en svag position og skabe vanskelige forhold for børn. I sådanne situationer kan de ekstra problemer, der er forbundet med at anlægge sag eller finansiere en retssag i en anden medlemsstat, være for stor en byrde for de berørte personer. Således skulle der på grundlag af et snævert samarbejde mellem de enkelte staters centrale myndigheder kunne sikres gnidningsløst samarbejde og informationsudveksling mellem såvel medlemsstaterne som fagfolk (advokater og dommere) for derved at gøre livet lettere for borgerne. Pragmatisme og fleksibilitet bør være rettesnoren (Solvit-nettet kan være til inspiration ligesom eksisterende og fremtidige instrumenter udviklet under Haagerkonferencen: iChild, INCASTAT og iSupport).

Desuden er retligt samarbejde om familiespørgsmål ikke kun vigtigt i EU's medlemsstater. Således bør forbindelserne med kandidatlande og potentielle kandidatlande på grund af perspektiverne derved betragtes som privilegerede.

Forventningerne til øget mobilitet er store i disse lande; derfor bør retsgrundlaget undersøges, og specielt om det eksisterende retsgrundlag er tilstrækkeligt med hensyn til forskellige familieretslige situationer. Der bør også lægges særlig vægt på de centrale myndigheders og andre hjælpeforanstaltningers virkemåde i sådanne situationer.

Endvidere bør familieretslige spørgsmål være en af de vigtige prioriteter i forbindelse med tredje-lande. Omfanget af samarbejdsformerne afhænger af de historiske, sociologiske, geografiske, økonomiske og politiske bånd til det enkelte land. Uden at se bort fra mulighederne for bilaterale aftaler forekommer den mest hensigtsmæssige ramme for sådanne forbindelser at være Haagerkonferencen om International Privatret med dens eksisterende og potentielle nye internationale instrumenter, der vil kunne skabe et godt grundlag og slå bro til andre lande, især lande på andre kontinenter.

Afslutningsvis bør det understreges, at en udvikling af familieretlige instrumenter og praksis i Fællesskabet og i medlemsstaterne på den ene side og i forbindelserne med tredjelande på den anden side vil give de bedste resultater for borgerne - ikke blot i EU men også i en bredere sammenhæng.

2.2. Større retfærdighed for borgere og virksomheder

Europa bør betyde mindre bureaukrati med henblik på at give de europæiske virksomheders konkurrenceevne en saltvandsindsprøjtning. EU-retten bør gøre livet nemmere for borgerne. Nye teknologier gør det muligt radikalt at reducere mange af de administrative forpligtelser, der hviler på Europas virksomheder og borgere i deres daglige virke og påfører dem unødvendige udgifter.

I nær fremtid skulle det være muligt at matche EU-lovgivningen og informationsteknologierne, så det bliver muligt at tilbyde borgere og virksomheder løsninger med en ekstra værdi. Vort fælles mål bør være at bringe retfærdighed ind i det indre marked i stedet for at bringe det indre marked for retten og henholde sig til EF-Domstolens retspraxis.

Der er behov for foranstaltninger, der tilgodeser det indre marked, på to områder: fuldbyrdelse af retsafgørelser og foreløbige retsmidler og bestemmelser om lovvalgsregler.

2.2.1. Fuldbyrdelse af retsafgørelser og foreløbige retsmidler

Flere uafhængige internationale rapporter har bekræftet, at forsinkelser med betalingen er en hindring for, at et marked kan fungere ordentligt, fordi det skaber likviditetsproblemer og betyder, at der gives uønsket kredit, hvilket øger de samlede omkostninger. (f.eks. European Payment Index 2007). Effektive foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse på tværs af grænserne, herunder foranstaltninger til bedre information om national lovgivning og samarbejde eller fornuftig anvendelse af e-justice-værktøjer kan være med til at forebygge insolvens.

Formålet med det indre marked risikerer at gå tabt, hvis de fuldbyrdelsesregler, der finder anvendelse på en udenlandsk afgørelse, er unødvendigt tunge. På nuværende tidspunkt giver de grundlæggende frihedsrettigheder mulighed for nem og ukompliceret overførsel af aktiver på tværs af grænserne. Den mest uheldige ulempe er dog, at skyldnere har mulighed for at skjule deres aktiver og gennemgå nogle til tider langsomme retssager, inden afgørelser kan fuldbyrdes. Det vil derfor være nyttigt at løse de problemer, der knytter sig til grænseoverskridende retssagers omkostninger og varighed. Enhver forbedring, der nedbringer retssagsomkostninger og gør retssystemet mere effektivt, vil direkte forbedre forholdene for Europas borgere og virksomheder.

Selv om fuldbyrdelse af retsafgørelser og foreløbige retsmidler indgår i Tammerforskonklusionerne fra 1999 og i programmet om gensidig anerkendelse fra 2000, der allerede er i næste gennemførelsesfase, er disse spørgsmål fortsat ikke tilstrækkeligt udviklede på trods af deres praktiske betydning for borgerne.

Den aktuelle situation

EU har gældende lovgivning om insolvenssager og om forebyggelse for sen betaling i kommercielle transaktioner (harmonisering af materiel ret).

Kommissionen har iværksat nogle initiativer for at effektivisere fuldbyrdelsen af retsafgørelser - bl.a. grønbøgerne "Udlæg i bankindeståender" og "Adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver". De vil blive fulgt op i fornødent omfang.

Der er visse vanskeligheder med at lovgive på dette område. Fuldbyrdelse hænger tæt sammen med udøvelse af national suverænitæt. Desuden er anerkendelse af foreløbige fuldbyrdelsesforanstaltninger et følsomt område, idet man, inden der træffes en afgørelse, er nødt til at sikre sig, at der er taget korrekt og tilstrækkeligt hensyn til sagsøgtens interesser. Vi har forskellige fuldbyrdelsessystemer, og der anvendes ikke moderne teknologi i nationale retssager. Endelig er der taget hensyn til spørgsmål i forbindelse med databeskyttelsen.

Vejen frem:

Der er mulighed for udvikling på visse punkter f.eks.

- fremme anvendelse af ikke-lovgivningsmæssige instrumenter, som kan afdække aktuelle problemer og god praksis
- stille oplysninger om national fuldbyrdelse og foreløbige retsmidler til rådighed for juridiske fagfolk fra forskellige medlemsstater på grundlag af det indhold, der allerede er fremlagt på webstedet for det europæiske retlige netværk i civil- og handelssager (e-justice med anvendelse af e-portalen)
- fremme IT-baseret gennemførelse af EU-instrumenter såsom forordningen om den europæiske betalingspåkravsprocedure og småkravsproceduren med henblik på bedre grænseoverskridende domstolsadgang
- fremme samarbejdet mellem judicielle myndigheder f.eks. det europæiske retlige netværk i civil- og handelssager
- fremme adgangen til online-registre i andre medlemsstater og direkte samarbejde mellem registre ved hjælp af elektroniske midler (e-justice)
- evaluere og om nødvendigt revidere de eksisterende instrumenter, analysere den eksisterende lovgivning i medlemsstaterne og på grundlag heraf foreslå nye lovgivningsinstrumenter (herunder revisionsklausuler til eksisterende instrumenter), som tager hensyn til spørgsmålet følsomhed og det grænseoverskridende element.

2.2.2. Lovvalgsregler

Problemerne på dette område vedrører retlig sikkerhed. EF-Domstolen har på grundlag af princippet om etableringsfrihed (EF-traktatens artikel 49) anerkendt, at et selskab kan stiftes i ét land og have hovedsæde i et andet.

I de specifikke sager, der blev analyseret, syntes Domstolen at gå ind for "princippet om stiftelsesstedet". Det er ikke klart, om det er muligt at opretholde princippet om "det reelle hovedsæde", da det fører til stor retlig usikkerhed og øgede risici og dermed forbundne omkostninger for selskaberne.

Den manglende sammenhæng mellem medlemsstaternes love har haft konsekvenser for fællesskabsretten på forskellige områder. Der gælder således forskellige kriterier på forskellige juridiske områder:

- I forbindelse med insolvenssager gælder der en formodning om det sted, hvor hovedsædet er registreret, via begrebet "centret for skyldnerens hovedinteresser".
- I forbindelse med lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontrakt (Rom I- og II-forordningen) er det hovedkriterium, der er anvendt til at bestemme selskabets placering, det sted, hvor det har sit hovedkontor.
- For så vidt angår kompetence på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen) er der fastsat flere kriterier, der giver sagsøger mulighed for at sagsøge selskabet på et hvilket som helst af disse steder. Det respektive anvendelsesområde for de forskellige EF-forordninger er dog omhyggeligt og strengt fastlagt i disse forordninger og i sidste instans i EF-Domstolens retspraksis med henblik på at sikre konsekvens og undgå "forumshopping" eller "lovgivningsshopping".
- Efter skattelovgivningen er det relevante sted for fastlæggelsen af et selskabs skattemæssige hjemsted - med visse mulige undtagelser - i princippet det sted, hvor den praktiske ledelse foregår.

Der er visse vanskeligheder med at lovgive på dette område. Hvert system har sine fordele og ulemper, og hidtil har medlemsstaterne ikke syntes at være rede til at indgå kompromisser på dette område. For det andet er spørgsmål om overførsel af hovedsæde for følsomt og kan vise sig umuligt at løse.

Vejen frem

På baggrund af EF-Domstolens retspraksis vil det før eller senere være nødvendigt at afklare, hvorvidt og i hvilket omfang de to eksisterende tilgange til lovvalg fortsat kan finde anvendelse, og i givet fald hvordan dette kan bringes i overensstemmelse med kravene til et velfungerende indre marked. Man bør gøre sig alvorlige overvejelser om problemet med lovvalgsregler på dette område. Der bør tages hensyn til de eksisterende undersøgelser.

2.2.3. Arbejdet med den fælles referenceramme på det aftaleretlige område

Aftaleret, navnlig på forbrugerområdet, har i flere år været genstand for indgående drøftelser og videnskabelige undersøgelser med henblik på at finde europæiske løsninger. Arbejdet bør fortsættes med henblik på at opnå større sammenhæng og højere kvalitet i EF-lovgivningen.

2.2.4. Andre foranstaltninger

Der er også nogle underordnede områder af det civilretlige samarbejde, der skal videreudvikles i fremtiden for at fremme gunstige vilkår for grænseoverskridende procedurer såsom forkyndelse af dokumenter, oplysning om og bevis for udenlandsk ret og retshjælp. Der bør tages hensyn til eksisterende EF-instrumenter som f.eks. retshjælpsdirektivet eller internationale instrumenter som Haagerkonventionerne eller Europarådets konventioner.

3. ADGANG TIL RETLIG PRØVELSE OG RETLIGT SAMARBEJDE

3.1. Eurojust og retlige netværk

Bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet i EU er et af hovedmålene med et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Udviklingen af retlige instrumenter med henblik på at lette og fremme det retlige samarbejde i straffesager har derfor været midtpunktet for EU's lovgivningsarbejde i de seneste år, og selv om der er gjort store fremskridt, er der stadig meget, der skal gøres.

Det retlige samarbejde i straffesager har traditionelt været baseret på bilaterale aftaler, om udlevering og retshjælp i straffesager. Nogle multilaterale aftaler, som f.eks. Europarådets konventioner har forbedret samarbejdet. Ved at indføre princippet om gensidig anerkendelse som hovedhjørnesten i det retlige samarbejde i straffesager har EU imidlertid foretaget nogle radikale ændringer i dette samarbejde; f.eks. anerkendes og fuldbyrdes afgørelser truffet på de forskellige trin af sagsforløbet direkte mellem EU-medlemsstaterne.

Det første eksempel på denne nye samarbejdsmetode var rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre efterfulgt af en hel række andre rammeafgørelser, hvoraf nogle endnu ikke er gennemført af medlemsstaterne.

3.1.1. Den aktuelle situation

Det europæiske lovgivningsarbejde kan kun lykkes, hvis medlemsstaterne og deres retshåndhævende institutioner anvender de eksisterende instrumenter til navnlig at bekæmpe organiseret kriminalitet i Europa. Derudover kræver princippet om gensidig anerkendelse tillid mellem medlemsstaterne.

Et af hovedelementerne i forbindelse med realiseringen af begge mål var at forbedre kommunikationen mellem de judicielle myndigheder. Nogle gange satte f.eks. manglende adresser og telefonnumre de retslige procedurer i stå. Af hensyn til det løbende praktiske grænseoverskridende arbejde er det vigtigt at modtage de nødvendige oplysninger hurtigt og få bistand i hastesager uden om de diplomatiske kanaler, samtidig med at hele processen forbliver en rent retslig procedure.

Det var oprettelsen af det europæiske retlige netværk i straffesager, der gjorde det muligt for de nationale kontaktpunkter at lette gensidig retshjælp gennem direkte kontakter mellem de kompetente judicielle myndigheder og dermed fastslå, hvilken fuldbyrdelsesmyndighed der har kompetence. Det europæiske retlige netværk er derfor hovedhjørnestenen i det praktiske samarbejde, navnlig når det drejer sig om at anvende europæiske instrumenter som f.eks. den europæiske arrestordre.

Den anden søjle i det retlige samarbejde i straffesager er Eurojust. Idéen var at forbedre det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne effektivt ved at lette koordinationen af efterforskning og retsforfølgning, der involverer mere end én medlemsstat. Eurojust letter gennemførelsen af internationale anmodninger om gensidig retshjælp og udlevering og støtter medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at effektivisere deres efterforskning og retsforfølgning.

Eurojust spiller en særlig vigtig rolle for lettelsen af bilaterale eller multilaterale kontakter mellem de retlige myndigheder, der er involveret i grænseoverskridende sager, og fremskynder - som en yderligere fordel - udvekslinger og løsninger. Eurojust hjælper også medlemsstaterne med at etablere kontakter med tredjelande, herunder dem, som det har indgået en samarbejdsaftale med, og forbedrer koordinationen med EU-agenturer som OLAF og Frontex.

Lissabontraktaten bekræfter den vigtige rolle, som Eurojust spiller for det retlige samarbejde og for de mulige veje frem med hensyn til opgaver og strukturer. Den bestemmer samtidig, at de kompetente nationale myndigheder skal udføre de formelle handlinger inden for retsplejen.

3.1.2. Problem

Det europæiske retlige netværk i straffesager bygger på det tætte samarbejde mellem kontaktpunkterne og deres evne til at reagere hurtigt, når en anden medlemsstats retlige myndighed har behov for praktiske oplysninger og bistand i en bestemt sag. Direkte og hurtigt samarbejde er kun muligt, hvis kontaktpunkterne kan trække på et velfungerende og sikkert telekommunikationsnet, og hvis netværket giver ajourført baggrundsinformation med henblik på grænseoverskridende samarbejde.

Efter de første vanskelige arbejdsår er Eurojust nu nået til et punkt, hvor flere og flere medlemsstater og deres retlige myndigheder anerkender Eurojusts vigtige rolle i forbindelse med bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Antallet af sager er steget betydeligt (over 1 000 i 2007). Eurojust har dog stadig uudnyttet potentiale. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne og deres retlige myndigheder faktisk benytter Eurojust til at koordinere anklagemyndighederne og giver Eurojust tilstrækkelige oplysninger til, at der kan skabes bedre coordination og kommunikation i sager, som involverer flere medlemsstater. Informationsstrømmen fra medlemsstaterne og deres myndigheder til Eurojust og fra Europol til Eurojust er endnu utilstrækkelig.

Endvidere bør arbejdet internt i Eurojust forbedres. Den status, som Eurojusts nationale medlemmer har, og støtten fra medlemsstaterne varierer betydeligt. De nationale medlemmer bør kunne spille en aktiv og permanent rolle inden for Eurojust.

3.1.3. Anbefalinger

For at lette et effektivt og - så vidt muligt - direkte retligt samarbejde mellem medlemsstaterne kan følgende skridt overvejes:

- **Europæisk retligt netværk i straffesager:** Det europæiske retlige netværk bør råde over de nødvendige ressourcer til at nå dette mål. Med hensyn til menneskelige ressourcer skal medlemsstaterne sikre en omhyggelig udvælgelse og uddannelse af kontaktpunkter inden for rammerne af det europæiske retlige netværk, for at netværket kan tackle den voksende kompleksitet inden for det retlige samarbejde.

Det europæiske retlige netværks sekretariat skal udstyres med tilstrækkelige finansielle og tekniske ressourcer til at udfylde sin funktion som netværkets formidler. Eurojusts autonome rolle og dets funktion som det primære instrument for medvirken ved behandlingen af bilaterale sager inden for det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne skal bevares, men der er samtidig behov for at udvikle en effektiv kommunikations- og samarbejds mekanisme med Eurojust, som kan sikre, at der træffes passende afgørelser i hvert enkelt tilfælde, uanset om Eurojust eller det europæiske retlige netværk er bedst i stand til at behandle bestemte sager. Der skal etableres tilstrækkelige informations- og kommunikationssystemer og -redskaber til at sikre en effektiv udveksling af oplysninger mellem kontaktpunkterne i det europæiske retlige netværk og Eurojust. Det europæiske retlige netværk skal navnlig sikre, at oplysningerne om de relevante instrumenter inden for det grænseoverskridende samarbejde og oplysningerne om medlemsstaternes lovgivning og praksis samt de relevante data om de kompetente myndigheder ajourføres regelmæssigt. Derfor skal det europæiske retlige netværk lægge særlig vægt på udviklingen af relevante redskaber for nyligt vedtagne instrumenter som led i gensidig anerkendelse.

- **Europæisk retligt netværk i civil- og handelssager:** Det europæiske retlige netværk i civil- og handelssager har fungeret siden 2001 og har til hovedformål at forbedre, forenkle og fremme et effektivt retligt samarbejde mellem medlemsstaterne i civil- og handelssager. Det består af centrale kontaktpunkter udpeget af medlemsstaterne, centrale organer oprettet ved fællesskabsinstrumenter, forbindelsesanklagere/-dommere og andre retlige myndigheder.

Arbejdet inden for det europæiske retlige netværk i civil- og handelssager kan betragtes som en succes, men der er altid plads til forbedringer. Når målet er at konsolidere gældende fællesskabsret og sikre dens fulde gennemførelse, bør omfanget af det europæiske retlige netværk i civil- og handelssager og den rolle, det spiller, udvides. Kommissionen vil meget snart forelægge et forslag vedrørende det europæiske retlige netværk.

- **Eurojust:** Eurojust bør styrkes yderligere, for at det mere effektivt kan udføre sine opgaver med at lette det retlige samarbejde og fremme og forbedre koordinationen af kriminalefterforskninger mellem de kompetente retlige myndigheder i medlemsstaterne. Med henblik herpå bør de nationale medlemmers status forbedres. Medlemsstaterne skal sikre, at deres nationale kontorer ved Eurojust vedvarende er fuldt operationelle. De nationale medlemmer bør bistås af en stedfortræder og yderligere assistance, så det nationale kontor også kan være operationelt, når det nationale medlem er fraværende. Tidsplanen for medlemsstaternes udpegelse af nationale medlemmer, stedfortrædere og assistenter bør sikre, at de kan udøve deres funktioner i Eurojust effektivt. Eurojust skal sikre, at man i hastesager kan komme i kontakt med alle nationale medlemmer (eller deres stedfortrædere eller assistenter) døgnet rundt alle ugens dage. Derfor skal Eurojust installere de nødvendige systemer og stille det nødvendige personale til rådighed. Medlemsstaterne sikrer, at deres nationale medlem (eller stedfortræder eller assistent) også i hastesager kan træffe de nødvendige foranstaltninger eller anmode de kompetente retlige myndigheder i deres medlemsstat om at gøre det.

Medlemsstaterne bør endvidere opfordre deres retlige myndigheder til at gøre mere brug af Eurojust som koordineringsorgan. Eurojust bør modtage de nødvendige oplysninger fra de kompetente retlige myndigheder, sådan at det kan udføre sin koordineringsopgave. Målet bør være at stille et koordinationsforum til rådighed, der er accepteret af de nationale retlige myndigheder, idet udgangspunktet er, at Eurojust skal godtgøre, at det kan bidrage med noget ekstra i forbindelse med grænseoverskridende kriminalefterforskninger, navnlig når det drejer sig om bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme. Derudover bør informationsstrømmen og omfanget af samarbejdet mellem Eurojust og Europol samt andre agenturer forbedres.

På nationalt plan bør alle medlemsstater sikre, at der udpeges en eller flere nationale korrespondenter som kommunikationsformidler mellem de kompetente retlige myndigheder og Eurojust, uden at det anfægter de kompetente myndigheders muligheder for at kommunikere direkte med Eurojusts nationale medlem fra den pågældende stat eller dennes stedfortræder eller assistent. I dette øjemed skal medlemsstaterne på nationalt plan sikre et effektivt koordinationsystem mellem de kompetente retlige myndigheder, kontaktpunkterne inden for det europæiske retlige netværk, de(n) nationale Eurojustkorrespondent(er) og det nationale kontor ved Eurojust.

Kollegiets rolle bør styrkes, navnlig dets kapacitet til - når det er nødvendigt - at rådgive i tilfælde af kompetencetvister og åbenlys mangel på vilje hos de nationale myndigheder til at samarbejde med myndighederne i andre medlemsstater på det retlige område.

Der bør hurtigt gøres fremskridt med ovennævnte forslag, hvoraf mange indgik i Europa-Kommissionens meddelelse af 23. oktober 2007 om Eurojusts rolle og det europæiske retlige netværk. Vi bør se på behovet og mulighederne for at anvende de nye retlige muligheder, der følger af Lissabontraktaten, med henblik på yderligere at styrke Eurojust og sætte det i stand til at spille en endnu mere effektiv og proaktiv rolle i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme.

3.2. E-justice

3.2.1. Den aktuelle situation

Siden det uformelle rådsmøde under det tyske formandskab i januar 2007, hvor det blev understreget, at informationsteknologi bør gøres til et prioriteret emne på europæisk plan, er der på rådsniveau blevet udstukket flere generelle politiske retningslinjer. Et af de centrale spørgsmål vedrører oprettelsen af et specialiseret websted (en webportal) for borgerne, som samler alle eksisterende e-justice-applikationer til grænseoverskridende brug sammen med andre interaktive applikationer, hvilket vil være en fordel for EU-borgerne. Kommissionen vil forelægge en meddelelse i foråret 2008 som et bidrag til det fremtidige arbejde.

Decentralisering, udvikling af projekter på frivilligt grundlag og respekt for de retlige rammer er blevet fremhævet om hovedprincipper. Projektet kan påbegyndes på grundlag af pilotprojekter, som andre medlemsstater kan tilslutte sig, når de har besluttet sig og er rede til det.

Rådet vil med støtte fra Kommissionen blive inddraget i udviklingen af den europæiske e-justice-portal inden for den tidlige aftalte periode på ca. 24 måneder (siden januar 2008).

Ved fastlæggelsen af portalens indhold bør der tages hensyn til Kommissionens meddelelse. Portalen bør også omfatte projektet vedrørende integrerede insolvensregistre. Generelt skal integration af fremtidige online-registre, direkte samarbejde mellem eksisterende registre i medlemsstaterne såsom virksomhedsregistre eller tilsvarende funktioner undersøges i forbindelse med portalen tillige med direkte adgang til retlige procedurer.

Rådet fokuserer også på den mulige anvendelse af grænseoverskridende videokonferencer. Det er nu med støtte fra Kommissionen i færd med at vurdere mulighederne for samarbejde på dette område og det bedst mulige samspil med projektet vedrørende den europæiske e-justice-portal. Idéerne omfatter offentliggørelse af en håndbog i gennemførelse af grænseoverskridende videokonferencer og andre idéer, som letter anvendelsen af videokonferencefaciliteter i hele EU.

Der er allerede taget en række initiativer på europæisk og nationalt plan vedrørende e-justice. I den forbindelse har Kommissionen og Rådet konsekvent opfordret til brug af moderne informationsteknologi både på det civilretlige og det strafferetlige område. Flere instrumenter, der allerede er vedtaget inden for rammerne af det civilretlige samarbejde, åbner allerede mulighed herfor, f.eks. den europæiske betalingspåkravsprocedure, forordningen om bevisoptagelse og den europæiske småkravsprocedure. Endvidere har Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne siden 2003 forvaltet "portalen" for det europæiske retlige netværk i civil- og handelssager, der er tilgængelig for borgerne på 22 sprog. Kommissionen har også udformet og oprettet det europæiske retlige atlas, et elektronisk redskab til brug for dommere og jurister i det hele taget, som sætter dem i stand til at behandle grænseoverskridende sager online. Disse to redskaber kan anvendes som grundlæggende elementer i den fremtidige udvikling af den europæiske e-justice-ramme.

3.2.2. Ekstra fordel ved en europæisk indsats

Den generelle ambition er i sidste instans at skabe et étstedsadgangspunkt til såvel europæisk som national lovgivning, der også giver adgang til forskellige registre, eller hvor man kan hente visse formularer til brug ved sagsanlæg. Dette mål er meget vanskeligt at nå, men når det først er nået, er det til meget stor nytte for såvel jurister som borgerne i EU.

Muligheden for at udføre forskellige administrative handlinger såsom at rette forespørgsler til virksomhedsregistret i en anden medlemsstat hjemmefra eller fra kontoret vil uden tvivl forbedre portalbrugernes livskvalitet.

3.2.3. Anbefalinger

Borgernes og virksomhedernes stadig større mobilitet i EU skaber et øget behov for velfungerende retssystemer som følge af det støt voksende antal grænseoverskridende sager.

For at tackle disse udfordringer kan der overvejes en bedre udnyttelse af moderne informations- og kommunikationsteknologier (ikt), sådan som det allerede har været tilfældet med den offentlige administration (e-forvaltning).

Det er nødvendigt at tage hensyn til forskellige aspekter, hvis man skal nå ovennævnte mål. Der skal først og fremmest gøres maksimal brug af de eksisterende tekniske løsninger både i de enkelte medlemsstater og inden for de europæiske strukturer for at undgå overlappning. Der bør også fremover indsamles bedste praksis på dette område.

For yderligere at lette brugen af portalen bør den automatiske oversættelsesfunktion forbedres, og der bør oprettes et identitetsforvaltningssystem. Der bør også udvikles standarder for data-beskyttelse.

3.3. **Strafferegistre**

3.3.1. Den aktuelle situation

Inden for e-justice er en af de vigtigste prioriteter at sikre en effektiv og hurtig udveksling af oplysninger om domfældte personers kriminelle baggrund. Det er en af EU's vigtigste prioriteter siden Haagprogrammet. For at forbedre gennemførelsen af denne prioritet for EU blev den første hasteforanstaltning vedtaget i 2005, nemlig Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre (2005/876/RIA).

Dette instrument forventes erstattet snart (inden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten) af den nyligt forhandlede rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne, med hensyn til hvilken RIA-Rådet nåede til en generel indstilling i juni 2007.

3.3.2. Ekstra fordel ved en fortsat europæisk indsats

I slutningen af maj forelagde Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS), der har til formål at oprette et elektronisk system, som muliggør hurtige udvekslinger og letter den efterfølgende anvendelse af de fremsendte oplysninger ved at oprette fælles kategorier af forbrydelser, sanktioner og typer af rets-afgørelser, som indføres i de nationale strafferegistre. Dette vil navnlig muliggøre en bedre udnyttelse af de fremsendte oplysninger i forbindelse med en ny straffesag (f.eks. i recidivøjemed). Man bør dog undgå unødvendige overlapninger. Der bør også tages hensyn til de fremskridt, der allerede er gjort på dette område med det eksisterende pilotprojekt.

Med henblik på at udvide udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre til at omfatte tredjelande skal det overvejes at oprette et specifikt indeks; dets muligheder, herunder dets nøjagtige opbygning og indhold, er endnu ikke blevet drøftet.

Den mulige afgørelse om oprettelse af et EU-register over domfældte tredjelandstatsborgere skal derfor gennemgås omhyggeligt, navnlig spørgsmål om, hvorvidt biometriske elementer (såsom fingeraftryk) skal medtages. Disse spørgsmål skal drøftes på grundlag af en undersøgelse, som Kommissionen vil gennemføre.

3.3.3. Anbefalinger

EU bør som led i det strafferetlige samarbejde koncentrere sig om yderligere at styrke tilliden og samarbejdet mellem de retlige myndigheder i forbindelse med fremsendelsen af samlede oplysninger fra strafferegistre, idet beskyttelsen af personoplysninger respekteres og i fuld overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.

Sideløbende hermed bør ovennævnte lovgivningsindsats fra Rådet bygge på og overtage den bedste praksis og værdifulde viden, der allerede er opnået i forbindelse med pilotprojektet vedrørende elektronisk sammenkobling af strafferegistre.

Endvidere kan udveksling af oplysninger fra strafferegistre finde sted ikke blot med henblik på strafferetligt samarbejde, men også med andre formål som f.eks. adgang til visse job, hvor en persons kriminelle baggrund er særlig relevant (f.eks. arbejde med børn). Man kan derfor overveje et system, som er tilstrækkelig udviklet til, at der kan udveksles oplysninger fra strafferegistre med andre legitime og nødvendige formål.

Alle finansieringsmuligheder, navnlig strafferetsprogrammet, bør udnyttes for at forbedre strafferegistrenes funktion på nationalt plan med henblik på at opnå sammenkobling og gennemførelse af det nyligt vedtagne retlige instrument snarest muligt.

3.4. Mobilisering af retlige aktører

3.4.1. Den aktuelle situation

Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er vokset konstant i de sidste fem år. Konkrete resultater har givet området form, f.eks. den europæiske arrestordre i straffesager og Bruxelles II, der er en forordning om civile sager. Fremover kan afgørelser truffet af europæiske dommere fuldbyrdes i en anden medlemsstat ved anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse. Et sådant system forudsætter, at medlemsstaterne har stor tillid til hinandens retssystemer.

De retlige aktører har forpligtet sig gennem de netværk, de har etableret, hvorved de opfylder et behov for operationelt samarbejde. Disse netværk er konstant blevet udbygget. F.eks. det europæiske retlige netværk i straffesager, civil- og handelssager, netværket af dommere på konkurrenceområdet, netværket af højesteretspræsidenter og Netværket for Uddannelse af Dommere og Anklagere. Der er indført en anden arbejdsmåde, hvor direkte og uformelle forbindelser mellem juridiske fagfolk foretrækkes frem for traditionelle forbindelse baseret på hierarkiske beføjelser.

Når man ser bort fra nogle klart nationale træk, er de retlige aktører klar over, at de står over for fælles problemer: overbebyrdede retter, forsinkelser, forsøg på at finde balance mellem hurtig sagsbehandling og respekt for de grundlæggende garantier, optimering af brugen af offentlige midler. Derudover er retssystemernes rolle med at strukturere retsstaten blevet udvidet og har fået en europæisk dimension. Fælles værdier, garantier for uafhængighed, effektiv sagsbehandling og mange andre spørgsmål vidner om, at juridiske fagfolk mødes og diskuterer deres erhverv, hvorved de lægger grundlaget for en europæisk retskultur.

Udvekslingen af dommere er også fortsat med at vokse i løbet af de sidste år. Dette sker i form af uddannelseskurser, som afholdes af Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN), der i de sidste to år har gjort det muligt for dommere fra en national ret at tilbringe nogen tid ved en ret i en anden stat og tage del i dens arbejde. Et egentligt retsligt fællesskab er således ved at tage form gennem åbning af alle erhverv inden for retssystemet.

Samtidig med denne udvikling på tre fronter, der indebærer udvidelse af det europæiske område, oprettelse af netværk for juridiske fagfolk, åbning af disse netværk for en bredere personkreds på området, der omfatter alle, som arbejder inden for retsvæsenet (advokater, notarer, dommere, undervisningspersonale), skal der tilskyndes til mobilisering af retlige aktører, for at de bedre kan blive inddraget i udformningen af de instrumenter, som de skal gennemføre.

3.4.2. Formidling af en retskultur

Formidlingen af en fælles retskultur for alle juridiske fagfolk bør være et prioriteret mål i fremtiden.

- Selv om oprettelsen af Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere ved Rådets afgørelse af 28. maj 2001 var et afgørende skridt, skal det styrkes og udbygges yderligere.

Kommissionens meddelelse af 29. juni 2006, der fastsatte tre prioriterede mål (fagfolks bedre forståelse af EU's retlige instrumenter, bedre gensidig forståelse af medlemsstaternes retssystemer, forbedring af sproguddannelsen) indgår i dette krav.

Formidling af en fælles retskultur for alle fagfolk inden for retsvæsenet betyder, at man ønsker at øge den tillid, der bør herske mellem såvel dommere som anklagere i medlemsstaterne, der har deres daglige arbejde i retssystemet, og vore landes borgere og retssystemer.

- Det er frem for alt nødvendigt at formidle retskulturen blandt alle aktører inden for retsvæsenet, navnlig dommere og anklagere, men på lang sigt også blandt advokater, notarere, undervisere osv.

Udviklingen af e-justice og dens muligheder er en gunstig faktor for mobiliseringen af de retlige aktører, da det sætter dem i stand til at forbedre kontakten med hinanden og udveksle oplysninger hurtigere.

- Denne uddannelse, der sigter mod at nå de mål, der lige er blevet beskrevet, bør være rettet mod:
 - uddannelse i fremmede sprog
 - tematiske møder om praktiske emner (bekæmpelse af terrorisme, forlig) svarende til gennemførelsen af de instrumenter, som EU har vedtaget
 - uddannelse af undervisere i samarbejde med forskellige skoler og institutter
 - en fælles drøftelse om etiske spørgsmål.

4. BEKÆMPELSE AF ORGANISERET KRIMINALITET, HERUNDER TERRORISME, INDEN FOR RETSSTATEN

4.1. Den aktuelle situation

EU har stillet sig selv det mål at yde et højt niveau af beskyttelse i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, selvom medlemsstaterne dog har det endegyldige ansvar for at beskytte deres borgere. Nutidens største udfordringer for borgernes sikkerhed omfatter organiseret kriminalitet og terrorisme, der begge er ikke blot en direkte trussel mod Europas befolkning, men også en trussel mod de værdier, som EU bygger på - demokrati, fred og de grundlæggende rettigheder.

For så vidt angår terrorisme udgør EU's terrorbekæmpelsesstrategi, der i første omgang blev vedtaget i 2001 og senest ajourført i december 2005, et sammenhængende og forholdsmæssigt afpasset svar på den internationale terrortrussel og indeholder vores mål med henblik på at undgå nyrekruttering af terrorister.

Den er bygget op omkring fire kernelementer: at "*forebygge*", "*beskytte*", "*forfølge*" og "*reagere, hvis der sker et angreb*" (undgå nyrekruttering af terrorister; beskytte mulige mål bedre; efterforske og retsforfølge medlemmer af eksisterende netværk og forbedre vores evne til at reagere over for terrorangreb).

Der er allerede opnået betydelige resultater både før og efter strategiens vedtagelse (f.eks. dataopbevaringsdirektivet, adgang til VIS i forbindelse med politiopgaver, afgørelsen om inkorporering af Prüm-aftalen i EU-samarbejdet, rammeafgørelsen om databeskyttelse i forbindelse med retshåndhævelse) og andre initiativer, der er undervejs.

4.2. Hvordan den kan forbedres

Den Europæiske Union bør fortsat fjerne hindringerne for politisamarbejdet og det retlige samarbejde i forbindelse med grov kriminalitet ved at anvende hurtige, pålidelige og brugervenlige procedurer for udveksling af oplysninger eller beviser og således give mulighed for effektiv efterforskning og retsforfølgning. Samtidig er vi nødt til at sikre nøje overholdelse af proportionalitetsprincippet og et højt niveau af beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

4.2.a) Øget retligt samarbejde

I Haagprogrammet understreger Det Europæiske Råd, at en effektiv bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder terrorisme, kræver, at medlemsstaterne ikke begrænser deres aktiviteter til at opretholde deres egen sikkerhed, men at de også fokuserer på sikkerheden i EU som helhed. Det betyder en effektivisering af det daglige politisamarbejde og retlige samarbejde inden for EU, om nødvendigt ved en forbedring af de juridiske procedurer og praktiske samarbejdsredskaber, der er til rådighed.

For eksempel er den europæiske bevissikringskendelse, der allerede er blevet vedtaget, men langt fra er trådt i kraft, et første skridt i den retning. På grund af dens begrænsede anvendelsesområde bør det undersøges, i hvilket omfang vi er nødt til at forbedre vores instrumenter på dette område yderligere, navnlig for så vidt angår indsamling af nye beviser og deres lovlighed i retssager.

Den finansielle baggrund for organiseret kriminalitet eller terrorgrupper skal der også tages hånd om, f.eks. ved en forbedring af samarbejdet med den private sektor (indberetning af mistænkelige transaktioner) og anvendelse af alle tilgængelige administrative og retlige beføjelser til at sætte en stopper for disse organisationers finansiering (af terrorisme) og uretmæssigt erhvervede penge (organiseret kriminalitet).

Der må lægges vægt på det potentiale, der ligger i Eurojust med hensyn til bistand og koordinering ved straffesager i forbindelse med organiseret kriminalitet og terrorisme. Vi bør anvende de nye muligheder, den nye traktat giver, for at styrke Eurojust, så agenturet kan spille en endnu mere effektiv og proaktiv rolle i kampen mod terrorisme.

Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme skal ledes af højt specialiserede anklagere og efterforskere. Manglende erfaring og tekniske ressourcer i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme er udfordringer, der skal tages op. Den målrettede uddannelse af anklagere og dommere skal forbedres.

Sikkerheden for de personer, der er involveret i retssager som vidner eller sigtede, er i særlig fare, når der er tale om organiseret kriminalitet og terrorrelaterede retssager; der bør sørges for passende foranstaltninger til beskyttelse af sådanne personer.

4.2.b) Grundlæggende rettigheder

Organiseret kriminalitet og terrorisme skal bekæmpes under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Enhver foranstaltning bør være forankret i retssikkerheden.

På den ene side må borgernes rettigheder ikke bringes i fare i kampen mod organiseret kriminalitet og terrorisme. Beskyttelsen af individet og friheden bør være kernen i enhver sikkerhedsforanstaltning, der træffes. Dette gør sig især gældende for så vidt angår retten til privatlivets fred og databeskyttelse.

På den anden side har personer indblandet i organiseret kriminalitet og terrorister ligesom alle andre inden for en rimelig tid ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol.

For så vidt angår udlevering og udvisning til tredjelande er det afgørende at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder og principperne i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og