



Rebecca Wolffberg, Det Internationale Sekretariat

Det Internationale Sekretariat

Christiansborg
DK-1240 København K
Tlf. +45 33 37 55 00
Fax +45 33 32 85 36
www.ft.dk
ft@ft.dk

**Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik bidrag til udtalelse i forb.
med Europa-Parlamentets betænkning vedr. Stockholmprogrammet**

24. august 2009

Kære Karen Jespersen,

Ref. 09-000708-1

Det svenske EU-formandskab afholder i samarbejde med Europa-Parlamentet et Joint Parliamentary Meeting i november 2009, hvor Stockholmprogrammet vil blive drøftet. I den forbindelse afgiver Europa-Parlamentets udvalg for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) betænkning på Stockholmprogrammet.

Kontakt
Rebecca Wolffberg
Udvalgssekretær
Dir. tlf. +45 3337 3626
Rebecca.Wolffberg@ft.dk

De nationale parlamenter vil i den forbindelse blive inviteret til at deltage i et møde i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg d. 5. – 6. oktober, for at drøfte de nationale parlamenteres holdninger til Stockholmprogrammet. Da dette møde falder sammen med Folketingets åbning, har Europaudvalget besluttet at sende et skriftligt indlæg til LIBE.

I den forbindelse vil Europaudvalget gerne anmode Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik om at bidrage til det danske indlæg. Retsudvalget inviteres ligeledes til at bidrage til det danske indlæg.

Europaudvalget skal kunne færdiggøre et eventuelt fælles høringssvar på sit møde den 22. september 2009. Jeg vil derfor bede Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik om senest den 11. september at give Europaudvalget besked om, hvorvidt udvalget regner med at bidrage til udtalelsen. Såfremt Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik vil bidrage med en udtalelse, skal den være Europaudvalgets sekretariat i hænde senest den 18. september 2009.

Jeg vedlægger Stockholmprogrammet, samt en note fra DIIS om Stockholmprogrammet.

Med venlig hilsen

Anne-Marie Meldgaard
Formand for Folketingets Europaudvalg



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.6.2009
KOM(2009) 262 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste

DA

DA

MEDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste

Større frihed i sikrere omgivelser

1. INDLEDNING

Borgerne ønsker at leve i et EU, hvor der er fred og velstand, og hvor deres rettigheder bliver overholdt og deres sikkerhed beskyttet. De ønsker at kunne rejse frit og vælge at slå sig midlertidigt eller fast ned i et andet europæisk land for at studere, arbejde, stifte familie, starte en virksomhed eller tilbringe deres pensionisttilværelse der. De er imidlertid urolige over, at den stabilitet og sikkerhed, der har været fremherskende i Europa, i de seneste år har været truet af globale kriser og fænomener.

Både de økonomiske og politiske vanskeligheder, som verden og navnlig EU står over for, og de komplicerede udfordringer, fremtiden byder på, kræver verdensomspændende og varige løsninger. I en verden, hvor der bliver større og større mobilitet kloden rundt, har de europæiske borgere derfor ret til at forvente en effektiv og ansvarlig europæisk indsats på disse områder, der berører dem så direkte.

Borgernes Europa i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Frihed, sikkerhed og retfærdighed er centrale værdier, som udgør nøgleelementerne i den europæiske samfundsmodel. De er en af hjørnestenene i den europæiske integrationsmodel. Den Europæiske Union har allerede af hensyn til borgerne indført et indre marked og en økonomisk og monetær union og sat sig i stand til at klare de globale politiske og økonomiske udfordringer. EU har endvidere gjort væsentlige fremskridt i indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og nu bør det, der kommer i første række, være at sætte borgerne i centrum for dette projekt.

Der er sket betydelige fremskridt

Hvor spørgsmål om retlige og indre anliggender tidligere kun blev behandlet på et rent mellemstatsligt niveau, henførte Maastricht-traktaten dem under Den Europæiske Union. Siden da har integrationen mellem medlemsstaterne med hensyn til disse spørgsmål fået et stadigt stigende omfang, og Europa-Parlamentet og Domstolen spiller en stadigt større rolle heri. Tammerfors- og Haagprogrammet har politisk givet en vigtig tilskyndelse til at konsolidere disse grundlæggende politikker for borgerne.

Som eksempler på de sidste ti års succes kan nævnes følgende:

- Afskaffelsen af kontrol ved de indre grænser i Schengen-området betyder, at nu kan over 400 millioner borgere i femogtyve lande rejse fra den iberiske halvø til de baltiske lande og fra Grækenland til Finland uden grænsekontrol. Forvaltningen af

EU's ydre grænser sker mere sammenhængende, bl.a. ved Frontex-agenturets oprettelse og operationelle drift.

- Grundlaget for en fælles indvandringspolitik er blevet lagt. Det omfatter blandt andet regler, der skal sikre mere rimelighed og forudsigelighed i forbindelse med den lovlige indvandring, en fælles dagsorden for at fremme integrationen i de europæiske samfund og en øget indsats til bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel. Der er også blevet indført partnerskaber med tredjelande for at klare spørgsmål om migration på en samordnet måde.
- Grundlaget for et fælles europæisk asylsystem for personer, der har behov for international beskyttelse, er blevet tilvejebragt, herunder på operationelt plan i kraft af støttekontoret for asylsager. Det er lykkedes at udvikle en fælles visumpolitik, der medfører større gennemsigtighed og øger retssikkerheden for alle de implicerede parter.
- Der er taget foranstaltninger til at fremme en høj grad af tillid mellem de nationale myndigheder. På det strafferetlige område er der særligt sket en forbedring af udvekslingen af oplysninger. For eksempel kan politimyndighederne uden særligt besvær få oplysninger fra en anden medlemsstat, der er i besiddelse af dem.
- Den europæiske arrestordre, der også væsentligt har begrænset den arbejdsbyrde, der er forbundet med udlevering af kriminelle, har nedsat sagsbehandlingstiderne fra et år til mellem 11 dage og 6 uger.
- Der er gjort bestræbelser på at bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder it-kriminalitet, og for at beskytte kritiske infrastrukturer.
- Der er også gjort fremskridt på det civil- og handelsretlige område. Unionsborgerne har nu enklere og hurtigere retsmidler til at gøre deres fordringer gældende på tværs af landegrænserne. Der er fastsat fælles lovvalgsregler for erstatningsansvar og kontrakter. Børns beskyttelse er blevet forbedret, navnlig for at sikre, at de kan bevare regelmæssig kontakt med forældrene efter separation og for at forebygge bortførelser inden for EU.

Fremgangen har imidlertid været langsommere og mindre entydig i visse henseender.

Fremskridtet har været relativt langsomt på visse områder, navnlig på det strafferetlige og det familieretlige område. Denne relative langsomhed skyldes, at politikken på disse områder kræver enstemmighed i Rådet, hvilket ofte har ført til lange diskussioner med få konklusioner eller til retsakter, der kunne have været mere ambitiøse.

Derudover kommer den udfordring at sikre en effektiv gennemførelse af lovgivningen. Særligt på det strafferetlige område har Domstolen begrænset kompetence, og Kommissionen kan ikke indlede traktatbrudsprocedurer. Resultatet er væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af EU's regler på nationalt plan, hvilket giver dem en noget hypotetisk karakter.

Ud over de proceduremæssige og institutionelle vanskeligheder skal der stadig gøres en væsentlig indsats. På det civil- og handelsretlige område findes der stadig en række mellemliggende procedurer, der er til hinder for retsafgørelsernes frie bevægelighed i EU,

f.eks. for så vidt angår fordringer, der bestrides. Der mangler beskyttelse af borgere og virksomheder i forbindelse med tvister, hvor parterne har bopæl eller hjemsted i et tredjeland. Der er stadig hindringer i vejen for anerkendelse af attester for borgernes civilstand uden for de nationale landegrænser. Der er endnu ikke foretaget en fuldstændig tilfredsstillende gennemførelse af direktivet om den frie bevægelighed for personer i alle medlemslande. På det strafferetlige område er der stadig forskelle i graden af personers retsbeskyttelse under retssager. Der har ikke kunnet vedtages processuelle minimumsgarantier på det strafferetlige område i denne periode. Endvidere er de nationale myndigheders udveksling af oplysninger om domfældte personer ikke fuldt ud effektiv. Hertil kommer, at der på det operationelle plan er mange hindringer i vejen for politiets virke på tværs af landegrænserne.

De kommende udfordringer

Målet er at sikre borgerne den bedst mulige service. Den måde, som området med retfærdighed, frihed og sikkerhed forvaltes på, skal afspejle den stadig større forskelligartethed i et EU bestående af 27 medlemsstater eller flere. Der er nu 500 millioner mennesker, der har ret til at færdes og opholde sig frit inden for EU. Antallet af personlige og handelsmæssige forhold, der har et grænseoverskridende aspekt, er derfor stigende. Endvidere er migrationspresset, særligt ved EU's grænse mod syd, øget stærkt.

Følgende eksempler giver et billede af de mange forskellige kommende udfordringer:

- Over 8 millioner europæere gør i dag brug af deres ret til at bo i en medlemsstat, de har valgt, og dette er en tendens, der ikke vil falde i fremtiden. Imidlertid er der stadig en lang række hindringer for, at borgerne kan gøre brug af denne ret, som udgør det vigtigste aspekt af deres unionsborgerskab.
- Spørgsmål om civilret vil få større betydning. Allerede nu regner man med, at der for hver 10 arvesager inden for EU er en, der har et internationalt aspekt.
- It-kriminalitet kender ikke til landegrænser og er i stadig udvikling. I 2008 blev der talt 1 500 kommercielle og ikke-kommercielle internetsider med børnepornografisk indhold.
- Terrorisme er forsat en trussel for EU. I 2007 fandt der knap 600 terrorangreb (omfattende mislykkede, afværgede og gennemførte angreb) sted i elleve af EU's medlemsstater.
- Der er 1 636 såkaldte indrejsesteder på EU's område, og i 2006 lå antallet af grænsepassager på ca. 900 millioner. I en verden med åbenhed og stigende mobilitet for personer er det en væsentlig udfordring at forvalte EU's ydre grænser effektivt.
- I 2006 blev der i EU registreret 18,5 millioner tredjelandstatsborgere, dvs. næsten 3,8 % af den samlede befolkning. Migrationspresset vil kunne stige. Dette skyldes, at der er befolkningstilvækst og fattigdom i flere af indvandrernes hjemlande, og at den europæiske befolkning bliver stadig ældre. Mellem 2008 og 2060 forventes antallet af erhvervsaktive at falde med 15 %, dvs. næsten 50 millioner mennesker.
- Det skønnes, at ca. 8 millioner ulovlige indvandrere bor på Den Europæiske Unions område, og at et stort antal af dem arbejder i den uformelle økonomi. Hvordan man

kan imødegå de faktorer, der tiltrækker ulovlig indvandring, og gøre de politiske tiltag til at bekæmpe ulovlig migration effektive, bliver vigtige spørgsmål i de kommende år.

- Selv om der findes et fælles asylsystem, er der endnu ikke opnået større ensartethed i medlemsstaternes behandling af asylansøgninger, idet der på nuværende tidspunkt er stærkt varierende procentsatser for anerkendelse. I 2007 blev der i 25 % af afgørelserne i første instans indrømmet beskyttelsesstatus (som flygtning eller berettiget til subsidiær beskyttelse). Bag dette gennemsnit skjuler der sig væsentlige forskelle: idet visse medlemsstater kun anerkender beskyttelsen i ganske få tilfælde, mens andre har en procentsats for anerkendelse, der ligger tæt på 50 %.

Et nyt flerårigt program

EU bør have et nyt flerårigt program, der ved at bygge på de fremskridt, der er sket, og drage lære af de nuværende svagheder går fremtiden i møde med en række ambitiøse mål. Dette nye program bør foretage en prioritering for de næste fem år med henblik på at tage de kommende udfordringer op og gøre fordelene ved området med frihed, sikkerhed og retfærdighed mere synlige for borgerne.

Der kan ikke opbygges et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden en stærk udenrigsdimension i overensstemmelse med Den Europæiske Unions politik udadtil, der medvirker til at udbrede og fremme vores værdier i overensstemmelse med de internationale forpligtelser på menneskerettighedsområdet. Ingen af målene med dette område med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan nås, uden at der sker en effektiv implementering af de dertil egnede udenrigspolitiske instrumenter. Omvendt styrker EU effektiviteten af sin udenrigspolitik ved at forpligte sig over for tredjelandene inden for rammerne af partnerskaber og internationale organisationer på området retlige og indre anliggender.

Politiske prioriteter

Det centrale tema i det nye program bliver at "**opbygge borgernes Europa**". Alle fremtidige foranstaltninger vil sætte borgerne i centrum og skal tage hensyn til følgende hovedmålsætninger:

1. **Arbejde for borgernes rettigheder - et Europa, der sikrer rettigheder:** Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal frem for alt være et sammenhængende område for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, hvor respekten for individet og den menneskelige værdighed samt de øvrige rettigheder, der er beskyttet ved charteret om grundlæggende rettigheder, udgør en grundlæggende værdi. Det drejer sig for eksempel om at beskytte borgernes udøvelse af disse friheder og at beskytte deres privatsfære ud over de nationale grænser, bl.a. ved at beskytte personoplysninger, om at tage hensyn til de mest udsatte personers særlige behov, og om at sikre, at borgerne kan gøre deres særlige rettigheder gældende, herunder i tredjelande.
2. **Gøre livet lettere for borgerne – et Europa som retsligt område:** Der må i højere grad indføres et europæisk retsligt område for at komme ud over den nuværende fragmentering. Den første prioritet må være at indføre et system, så borgerne lettere kan få deres sager for domstolene med henblik på at gøre deres rettigheder gældende

overalt i EU. På det kontrakt- og handelsretlige område vil dette give de økonomiske aktører de nødvendige redskaber til fuldt ud at udnytte de muligheder, som det indre marked giver. Samarbejdet mellem retsinstanterne bør endvidere forbedres, og der bør tages initiativ til at fjerne hindringerne for anerkendelse af retsafgørelser i andre medlemsstater.

3. **Beskytte borgerne – et Europa, der beskytter:** Der bør udvikles en strategi for den indre sikkerhed med henblik på yderligere at forbedre sikkerheden i EU og dermed beskytte de europæiske borgeres liv og integritet. Handlungsstrategien vil bestå i en styrkelse af politisamarbejdet og det straffeprocessuelle samarbejde samt opnåelse af en højere grad af sikkerhed i forbindelse med adgangen til det europæiske område.
4. **Fremme et for borgerne mere integreret samfund – et solidarisk Europa:** Det vil i de kommende år skulle prioriteres højt at konsolidere og foretage en egentlig iværksættelse af en indvandrings- og asylpolitik, der sikrer solidaritet mellem medlemsstaterne og et partnerskab med tredjelande. Den skal sikre, at de lovlige immigranter får en klar status, de er fælles for dem alle. Der skal sikres en bedre sammenhæng mellem indvandringen og behovet på det europæiske arbejdsmarked, og der skal opstilles en politik for integration og uddannelse. Den faktiske gennemførelse af de midler, der er til rådighed med henblik på at bekæmpe den ulovlige indvandring, bør forbedres. Det er af afgørende betydning for forvaltningen af denne politik, at den hænger sammen med EU's optræden udadtil. EU bør endvidere fortsætte sin tradition på det humanitære område ved uden smålighed at tilbyde beskyttelse til dem, der har behov for det.

Midlerne

For at gennemførelsen af det næste flerårige program kan lykkes, må der følges en **metode**. Metoden vil bygge på fem hovedakser:

- i) Efterhånden som de gradvis modnes, vil de politikker, der er opstillet inden for retlige og indre anliggender, give hinanden støtte og styrke deres sammenhæng. I de kommende år skal de **harmonisk integreres i EU's politik på andre områder**.
- ii) For at mindske den væsentlige kløft, der er mellem de regler og den politik, der vedtages på europæisk plan, og **iværksættelsen heraf på nationalt plan**, bør der sættes mere fokus på iværksættelsen. Ud over gennemførelsen i loven bør iværksættelsen ledsages af konkrete støtteforanstaltninger (dvs. styrkelse af de faglige netværk).
- iii) **Forbedring af kvaliteten af den europæiske lovgivning** bør fortsat have en høj prioritet. EU's handlinger bør være koncentreret om de områder, hvor den kan give en hensigtsmæssig løsning på borgernes problemer. De virkninger, forslagene kan få på borgerne og deres grundlæggende rettigheder, økonomien og miljøet, bør tages under overvejelse allerede ved udarbejdelsen af forslagene. Selv om de gældende regler er ret nye, er de vigtige, og den senere udvikling med hensyn til institutionerne på dette område har gjort dem mere komplicerede. Dette er utvivlsomt en af kilderne til de vanskeligheder, der har vist sig at være ved anvendelsen af dem.

iv) Borgerne forventer at se resultater af EU's handlinger. Det skal prioriteres højt at **forbedre brugen af evaluering** af de midler, det er besluttet at bruge, og af de agenturer, der er oprettet.

v) Det skal sikres, at den politiske prioritering bliver fulgt op med tilstrækkelige **finansielle midler**, der gør det muligt at gennemføre den og klart tjener dens formål. I fremtiden bør budgetinstrumenterne være på højde med de politiske ambitioner bag det nye flerårige program og tage udgangspunkt i en vurdering af effektiviteten af de nuværende instrumenter.

2. ARBEJDE FOR BORGERNES RETTIGHEDER: ET EUROPA, DER SIKRER RETTIGHEDER

I området med frihed, sikkerhed og retfærdighed udgør respekten for individet og den menneskelige værdighed, der har fundet udtryk i charteret, en grundlæggende værdi. Borgerne kan bevæge sig frit og fuldt ud drage fordel af deres rettigheder i dette område uden indre grænser.

Ordningen til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder er særligt udviklet i EU's retsorden. EU kan for eksempel ligesom medlemsstaterne støtte sig på den ekspertise, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder har. **EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention** vil sende et stærkt politisk signal og komplementere beskyttelsesordningen. Tiltrædelsen af konventionen vil virke til fremme af, at retspraksis ved De Europæiske Fællesskabers Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fortsat udvikler sig harmonisk.

EU er et område med fælles værdier, som deles af alle. Disse værdier er uforenelige med de forbrydelser, der begås af totalitære regimer. Alle må være fælles om erindringen om forbrydelser mod menneskeheden, hvis der skal kunne ske en forsoning. EU må i den forbindelse påtage sig den rolle at bane vejen med respekt for de skridt, den enkelte stat selv måtte tage.

Disse værdier er grundlaget for unionsborgerskabet, og respekten for dem er en væsentlig betingelse for at kunne tiltræde EU. Unionsborgerskabet ligger ud over og knytter sig til statsborgerskabet. Det giver de europæiske borgere præcise rettigheder og forpligtelser, der skal anvendes konkret og effektivt.

2.1. Fuld udøvelse af retten til fri bevægelighed

Unionsborgerskabet giver borgerne mulighed for fri bevægelighed i Den Europæiske Union. Ikke desto mindre støder borgerne på forhindringer, når de beslutter sig for at bo eller rejse i en anden medlemsstat end den, hvis nationalitet de har. En effektiv anvendelse af direktivet om borgernes frie bevægelighed er en topprioritet, og Kommissionen har til hensigt at styrke sin politik i forbindelse med direktivets gennemførelse med henblik på at sikre, at medlemsstaterne gennemfører og anvender de gældende regler rigtigt. Den frie bevægelighed indebærer også forpligtelser for dem, der har ret til den. Kommissionen vil undersøge, hvordan den kan hjælpe medlemsstaternes myndigheder med effektivt at bekæmpe misbrug af dette grundlæggende princip i EU. Kommissionen vil offentliggøre retningslinjer, der skal belyse dens politik på dette område.

Endvidere skal der ydes hjælp til borgerne, når de skal tage visse administrative eller juridiske skridt i forbindelse med udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed. Derfor bør der indføres en

ordning, så de let og uden yderligere udgifter kan opnå de vigtigste civilstandsattester. Denne ordning bør gøre det muligt at overvinde eventuelle sprogbarrierer og sikre disse dokumenters beviskraft. På længere sigt bør gensidig anerkendelse af retsvirkningerne af civilstandsattester tages under grundig overvejelse.

2.2. Vi skal leve sammen i et område, hvor der er respekt for forskellighed, og de mest udsatte beskyttes

Forskellighed er en rigdom for EU, og EU bør tilbyde sikre omgivelser, hvor forskellene respekteres, og de mest udsatte personer beskyttes.

Bekæmpelsen af **diskrimination, racisme, antisemitisme, fremmedhad og homofobi** skal fortsættes med beslutsomhed. EU vil i fuldt omfang bringe de eksisterende midler i anvendelse, herunder særligt de finansielle programmer. Der bør foretages en øget kontrol med anvendelsen af lovgivningen, herunder af den nye rammeafgørelse om racisme og fremmedhad.

Barnets rettigheder, nemlig princippet om, at hensynet til barnets tarv skal gå forud, retten til at leve, overleve og udvikle sig, forbuddet mod diskrimination og respekten for barnets mening som anerkendt i charteret og i De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder, vedrører potentielt EU's politik på alle områder. Der bør konsekvent tages hensyn til dem. Med henblik herpå må det fastlægges, hvilke aktioner EU kan give en ekstra nytteværdi. Opmærksomheden skal navnlig rettes mod de særligt udsatte børn, navnlig i forbindelse med indvandringspolitikken (uledsagede mindreårige, ofre for menneskehandel).

EU og dets medlemsstater bør stå sammen om at sikre, at udsatte grupper og særligt **roma** fuldt ud inddrages i samfundet, ved at arbejde for deres integration i skolesystemet og på arbejdsmarkedet og ved at bekæmpe den vold, de kan være udsat for. EU vil gøre en målrettet indsats for at mobilisere strukturfondene til dette formål og vil føre tilsyn med, at de eksisterende dokumenter anvendes efter hensigten til at bekæmpe den diskrimination, de kan være ofre for. Civilsamfundet vil skulle spille en særlig rolle heri.

Generelt bør der ydes en øget **beskyttelse, herunder juridisk, af de mest udsatte, kvinder, der er voldsofre og omsorgskrævende personer**. Der vil særligt blive ydet passende økonomisk støtte hertil gennem Daphne-programmet. EU vil tillige træffe foranstaltninger med henblik herpå gennem sin udenrigspolitik.

2.3. Beskyttelse af personoplysninger og af privatlivets fred

EU bør tage udfordringen op i forbindelse med den øgede udveksling af personoplysninger under fuldt hensyn til privatlivets beskyttelse. Retten til respekt for privatlivet og beskyttelse af personoplysninger er sikret ved charteret.

Der bør indføres en omfattende beskyttelsesordning. EU bør sikre en global fornyet indsats for at beskytte borgernes oplysninger inden for EU og i forbindelse med dens forhold til tredjelande. Den bør tillige forudse og regulere, under hvilke omstændigheder de offentlige myndigheder i forbindelse med udøvelsen af deres lovlige beføjelser eventuelt kunne foretage nødvendige begrænsninger i anvendelsen af disse regler.

Den aktuelle teknologiske udvikling går meget hurtigt. Den medfører forandringer i kommunikationen mellem individer og offentlige og private organisationer. På den baggrund er det nødvendigt at henholde sig til et vist antal principper om, hvad formålet med

databasebehandlingen må være, og om, at behandlingen skal stå i et rimeligt forhold til formålet og være lovlig, at oplysningerne kun kan opbevares i en begrænset periode, at der skal være sikkerhed og fortrolighed, at individets rettigheder skal overholdes, og at en uafhængig myndighed skal føre tilsyn.

De nugældende retsregler indeholder et højt beskyttelsesniveau. På grund af de hurtige teknologiske forandringer kan det vise sig nødvendigt at tage **supplerende initiativer**, eventuelt i form af retsakter, for fortsat at sikre en effektiv anvendelse af disse principper.

Overholdelsen af principperne om beskyttelse af oplysninger bør også sikres ved udvikling af dertil egnet **ny teknologi** ved hjælp det forbedrede samarbejde mellem den offentlige og den private sektor, særligt på forskningsområdet. Det bør undersøges, om der kan indføres en **europæisk certificering** af teknologi, produkter og ydelser, der er "privatlivsvenlige".

Endelig kræver en effektiv beskyttelse et godt kendskab til rettigheder og risici (navnlig på internettet). Der bør føres **oplysningskampagner og kampagner til at øge bevidstheden herom** over for de mest udsatte personer.

Mere globalt set bør EU indtage en ledende rolle i udviklingen og arbejdet hen mod **internationale standarder** inden for beskyttelse af personoplysninger og i indgåelsen af relevante internationale instrumenter, såvel bilaterale som multilaterale. Det arbejde, der er udført sammen med USA om at beskytte personoplysninger, kunne være udgangspunkt for senere aftaler.

2.4. Deltagelse i det demokratiske liv i EU

Valgretten og valgbarheden ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i en anden medlemsstat end hjemlandet er det politiske aspekt af unionsborgerskabet. Den faktiske udøvelse af denne ret er imidlertid ikke særlig tilfredsstillende og bør fremmes gennem kommunikations- og informationskampagner om de rettigheder, unionsborgerskabet giver.

Med henblik på valget til Europa-Parlamentet i 2014 bør det overvejes, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at tilskynde borgerne til at deltage: særligt bør der anvendes en ambitiøs tilgang til valgkampagnerne med fokus på den debat, der egentlig angår EU. Som en del heraf kan det gøres lettere for borgerne at foretage alle de nødvendige skridt i forbindelse med afstemningen og at blive optaget på valglisterne, og der kan stemmes i den uge, hvor den 9. maj ligger.

Mere generelt bør det også undersøges på grundlag af de rapporter, der afgives regelmæssigt i henhold til traktaten¹, hvordan rettighederne for de borgere, der bor i en anden medlemsstat, kan suppleres med henblik på at få dem til i højere grad at deltage i det demokratiske liv i den medlemsstat, hvor de bor.

2.5. Krav på beskyttelse i tredjelande

Det er kun i 3 ud af 166 tredjelande, at alle de 27 medlemsstater har en repræsentation. 8,7 % af unionsborgerne, dvs. syv millioner personer, rejser i et land, hvor deres stat ikke har en repræsentation.

¹ EF-traktatens artikel 22.

Enhver unionsborger, der befinder sig i et tredjeland, hvor hans egen medlemsstat ikke er repræsenteret, har krav på enhver anden medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat. Imidlertid er der stor uvidenhed om denne grundlæggende rettighed, der er beskyttet ved traktaterne, og den anvendes derfor kun i begrænset omfang. Der bør derfor træffes foranstaltninger til at formidle kendskabet til denne rettighed.

For at gøre den konsulære beskyttelse effektiv bør **den eksisterende ramme for koordinering og samarbejde styrkes**: Afklaring af konceptet ledende stat i tilfælde af krise, opstilling af fælles kriterier til at definere begrebet medlemsstat uden repræsentation og sikring af økonomisk dækning for hjemsendelse på grundlag af eksisterende fællesskabsretsakter vil være tre hjørnesten i denne reform. Endvidere vil der blive organiseret beredskabsøvelser med henblik på krisituationer.

2.6. Styrkelse af civilbeskyttelsen

Fællesskabsordningen for civilbeskyttelse skal styrkes med henblik på at hjælpe og supplere medlemsstaternes foranstaltninger på civilbeskyttelsesområdet. Samarbejdet om risikoanalyse, herunder om regionale aspekter, bør udvikles for at gøre det muligt at opstille en fælles målsætning og at træffe fælles foranstaltninger. Samtidig bør EU's beredskabskapacitet styrkes ved, at bistandsmekanismerne og driftskompatibiliteten af de midler, der skal iværksættes, tilrettelægges bedre. MIC (monitorerings- og informationscentret) bør være et egentligt operationelt center med analyse- og planlægningskapacitet.

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

I et område præget af øget mobilitet bør det prioriteres højt at fremme et europæisk retligt område for borgerne ved at fjerne de hindringer, der stadig findes for, at de kan udøve deres rettigheder. Retsafgørelser bør derfor uden vanskeligheder anerkendes og kunne fuldbyrdes fra den ene medlemsstat til den anden. Retssystemerne i de 27 medlemsstater bør kunne fungere sammen på en sammenhængende og effektiv måde, så de nationale retstraditioner respekteres.

Princippet om gensidig anerkendelse udgør hjørnestenen i EU som et retligt område. De vigtige fremskridt, der er gjort på det juridiske område de senere år, bør konsolideres og gennemføres med beslutsomhed. De kan dog ikke blive konkretiseret uden at styrke den gensidige tillid mellem aktørerne i retsvæsenet.

Udviklingen af Europa som et retligt område forudsætter også, at EU tilvejebringer et fundament af fælles regler. Dette er navnlig tilfældet for bekæmpelse af visse former for særlig grov kriminalitet på tværs af landegrænserne og for sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politik.

Det europæiske retlige område bør også gøre det muligt for borgerne at gøre deres rettigheder gældende overalt i EU, ved at gøre det lettere at indbringe sager for domstolene. Det bør give de økonomiske aktører de nødvendige midler til fuldt ud at drage fordel af de muligheder, det indre marked giver, særligt under en økonomisk krise.

3.1. Fortsat gennemførelse af den gensidige anerkendelse

På det civilretlige område bør retsafgørelser fuldbyrdes umiddelbart og uden andre mellemliggende foranstaltninger. **Eksekvaturproceduren bør derfor generelt afskaffes** for retsafgørelser i civilretlige og handelsretlige sager, hvor den stadig for ofte er nødvendig for at opnå fuldbyrdelse af retsafgørelser fra en anden medlemsstat. Dette kræver, at der forinden foretages en harmonisering af lovvalgsreglerne på de pågældende områder.

Endvidere kunne den gensidige anerkendelse udvides til **områder, der endnu ikke er omfattet**, men som er af stor betydning i det daglige, såsom arv og testamenter, formueforhold mellem ægtefæller og de formuemæssige konsekvenser af opløsningen af samlivsforhold.

Generelt bør de retsakter, der vedtages, samles i en kodeks for samarbejde på det civilretlige område for at lette gennemførelsen.

På det strafferetlige område bør princippet om gensidig anerkendelse finde anvendelse på alle stadier af proceduren. Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til forbedring af den gensidige anerkendelse af domme.

Endvidere bør den gensidige anerkendelse omfatte **andre typer retsafgørelser**, som afhængigt af medlemsstaten kan være strafferetlige afgørelser eller forvaltningsafgørelser. Således kan vidner og ofre for forbrydelser tilkendes særlige beskyttelsesforanstaltninger. Disse kan anvendes fra den ene medlemsstat til den anden. På samme måde bør visse bøder, som afhængig af medlemsstaten kan være af strafferetlig eller forvaltningsretlig karakter, kunne håndhæves mellem staterne navnlig for at øge færdselssikkerheden og mere generelt for at sikre overholdelsen af EU's politik.

EU bør tage stilling til gensidig anerkendelse af afgørelser om **frakendelse** af rettigheder og med henblik herpå arbejde for systematisk udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Der bør først og fremmest tages fat på de frakendelser, der især kan påvirke menneskers sikkerhed eller økonomiske forhold: forbud mod at udøve visse erhverv, frakendelse af kørekort, frakendelse af retten til at være bestyrelsesmedlem eller til at deltage i offentlige udbud osv. Under den nuværende økonomiske krise bør EU være særligt agtpågivende med hensyn til at forhindre, at ulovlig adfærd og adfærd, der kan være til skade for markedets funktion, kan gentage sig fra den ene medlemsstat til den anden, uden at der skrides ind.

3.2. Styrkelse af den gensidige tillid

Den gensidige anerkendelse medfører, at retsafgørelser, der er truffet på nationalt plan, har virkninger i de øvrige medlemsstater, navnlig på deres retssystem. Det er nødvendigt at træffe foranstaltninger til at styrke den gensidige tillid for fuldt ud at kunne drage fordel af disse fremskridt.

Der bør i højere grad træffes **ledsageforanstaltninger i forbindelse med gennemførelsen af retsakterne**, navnlig i forhold til de erhvervmæssige udøvere. Eurojust og de europæiske retlige netværk på det civilretlige og det strafferetlige område bør i højere grad mobiliseres, så der sker en forbedring og effektivisering af, hvordan retsvæsenets aktører konkret anvender EU-retten. Endvidere bør der stilles hjælpemidler til rådighed for de retslige myndigheder,

bl.a. ved brug af elektroniske midler (oversættelsesbistand, tilvejebringelse af et sikkert kommunikationsområde, videokonferencer osv.).

Selv om der skal opbygges et Europa som et retsligt område under hensyn til forskelligartetheden af de nationale retssystemer, må denne forskelligartethed ikke være en kilde til gensidig misforståelse. Det er derfor af afgørende betydning, at der bliver skabt flere anledninger til udveksling mellem udøverne inden for retsvæsenet. De forskellige faglige netværk bør med støtte fra EU sikre sig, at de styrkes, koordineres og struktureres bedre. Det bør sikres, at **retsforummet** kommer til at fungere bedre.

Det er afgørende, at der sker en øget og systematisk indsats for at **uddanne** alle aktører inden for retsvæsenet, herunder ved forvaltningsdomstolene. I løbet af det flerårige program bør der stræbes mod en systematisk europæisk uddannelse af alle nye dommere og anklagere undervejs i deres uddannelsesforløb, idet mindst halvdelen af dommere og anklagere i EU bør have fulgt en uddannelse i EU-forhold eller have deltaget i en udveksling med en anden stat. Det er i første række medlemsstaterne, der er ansvarlige for dette område, men EU bør støtte deres indsats finansielt. Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) bør styrkes og have en struktur og midler, der står mål med disse ambitioner. Endvidere bør der udvikles programmer til fjernundervisning (e-learning) og fælles hjælpemidler til undervisningen med henblik på at uddanne aktørerne inden for retsvæsenet i EU-mekanismerne (forholdet til EF-Domstolen, brug af instrumenter til gensidig anerkendelse og retligt samarbejde, komparativ ret, osv.). Der bør systematisk ske EU-uddannelse af alle nye dommere og anklagere undervejs i deres uddannelsesforløb.

Som på andre områder bør udviklingen i den gensidige anerkendelse på det retslige område ske sideløbende med en øget **evaluering**. Evalueringen bør bl.a. omfatte effektiviteten af retsakterne og den politik, er ført på fællesskabsplan. Den bør efter omstændighederne også omfatte hindringer for, at det europæiske retlige område kan fungere efter hensigten. Evalueringen bør ske regelmæssigt og gøre det nemmere at opnå et bedre kendskab til de nationale retssystemer med henblik på at finde den bedste praksis.

EU bør derfor støtte medlemsstaternes indsats for at forbedre kvaliteten af deres retssystemer og derunder lægge særlig vægt på udvekslingen af bedste praksis og udvikling af innovative projekter med henblik på modernisering af retsvæsenet². På kort sigt vil der kunne udarbejdes et pilotprogram med henblik herpå.

I forholdet til tredjelande og særligt til lande omfattet af udvidelsen har EU f.eks. anvendt parvist samarbejde ("twinning") og kollegiale ekspertevalueringer ("peer reviews") til at fremme reformer inden for retsvæsenet og styrke anvendelsen af retsstatsprincippet. Det bør fortsat ske.

3.3. Tilvejebringelse af et fundament af fælles regler

Udviklingen af et europæisk retligt område kræver også i et vist omfang tilnærmelse af retsreglerne i medlemsstaterne.

² EU bør særligt tage udgangspunkt i arbejdet ved Den Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen (European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ) under Europarådet.

På det strafferetlige område, hvad særligt angår terrorisme, organiseret kriminalitet og angreb på EU's finansielle interesser, er det kun en indsats på fællesskabsplan, der kan give effektive resultater. Tilnærmelsen af de materielretlige regler om visse **alvorlige overtrædelser, der typisk er grænseoverskridende**, og for hvilke der bør opstilles fælles definitioner og fastsættes fælles sanktioner, bør derfor fortsættes. En sådan tilnærmelse vil give mulighed for at udvide den gensidige anerkendelse og i visse tilfælde også at opnå, at næsten alle grunde til at afslå at anerkende retsafgørelser fra andre medlemsstater kan elimineres.

Endvidere kan det i overensstemmelse med EF-Domstolens retspraksis af hensyn til en effektiv gennemførelse af EU's politik på visse områder være nødvendigt at opstille fælles definitioner af overtrædelser og fastsætte fælles sanktioner, hvilket delvis har været tilfældet på miljø- og transportområdet.

På det civilretlige område bør der på EU-plan opstilles minimumsstandarder for visse spørgsmål inden for civil retspleje, der står i forbindelse med behovet for gensidig anerkendelse. Endvidere bør der fastsættes minimumsnormer for anerkendelsen af retsafgørelser om forældres ansvar (herunder reglerne om samværsret). Endelig kræver det til tider, for at det europæiske retlige område kan fungere efter hensigten, at en national retsinstans anvender en anden medlemsstats lov. EU bør overveje, hvordan de nuværende forskelle i praksis kan undgås.

3.4. Fordelene for borgerne ved et europæisk retligt område

3.4.1. Det gøres lettere at indbringe sager for domstolene

Det er af afgørende betydning, at det gøres lettere at indbringe sager for domstolene, hvis der skal drages fuld fordel af de muligheder, det europæiske retlige område giver, særligt i sager på tværs af landegrænserne. I den forbindelse bør der ske en styrkelse af de foranstaltninger, der er vedtaget med hensyn til **retshjælp**. Samtidig bør der fortsat arbejdes på at forbedre ordningerne til alternativ konfliktløsning, særligt inden for forbrugerretten.

Borgerne bør have hjælp til at overvinde **sprogbarrierer**, der kan gøre det sværere at indbringe en sag for domstolene: Der bør, hvor det er muligt, i videre omfang bruges automatiske oversættelsesprogrammer, der må sættes ind på at forbedre kvaliteten af tolkningen og oversættelsen under retsplejen, de ressourcer, der er til rådighed i medlemsstaterne, bør gøres fælles, bl.a. ved sammenkobling af databaser over tolke og oversættere eller eventuelt ved brug af fjerntolkning under videokonferencer.

E-justice giver endvidere mange muligheder. Den europæiske portal bliver en mulighed for at give borgerne bedre information om deres rettigheder og for at give dem adgang til en række oplysninger om de forskellige retssystemer. Der bør i højere grad bruges videokonferencer, f.eks. for at undgå, at ofrene skal påføres unødvendig transport. Visse EU-procedurer (såsom det europæiske betalingspålæg og småkravsproceduren) vil på lidt længere sigt kunne iværksættes online. Under overholdelse af reglerne om beskyttelse af oplysninger vil visse nationale registre gradvis blive sammenkoblet (f.eks. registre over insolvente personer og virksomheder).

Visse formaliteter til **legalisering af retsakter og dokumenter** udgør også en hindring eller urimelig byrde. Under hensyn til mulighederne for at anvende ny teknologi, herunder udvikling af digitale signaturer, bør EU overveje at **ophæve alle formaliteter til legalisering**

af officielt bekræftede dokumenter mellem medlemsstaterne. Eventuelt kan det overvejes at indføre EU-bekræftede dokumenter.

Endelig bør EU skærpe sin lovgivning om beskyttelse af ofre for lovovertrædelser og give yderligere støtte til de ordninger, der giver mulighed for at yde dem konkret hjælp, bl.a. gennem de europæiske netværk.

3.4.2. Støtte til den økonomiske virksomhed

Det europæiske retlige område bør støtte, at den økonomiske virksomhed kan fungere hensigtsmæssigt inden for rammerne af det indre marked, særligt i en krisetid.

Sagsbehandlingstiden ved domstolene og effektiviteten af fuldbyrdelsen af retsafgørelserne bør forbedres gennem **foreløbige retsmidler og retsbevarende foranstaltninger** (f.eks. ved at indføre en procedure for arrest i bankindeståender og at skabe større åbenhed om aktiver).

Endvidere bør **kontraktforhold sikres**. Forskellene mellem lovgivningen i medlemsstaterne på det aftaleretlige område kan nemlig være til hinder for, at de økonomiske aktører kan drage fuld nytte af mulighederne på det indre marked.

Der bør endvidere på grundlag af allerede udviklede komponenter udarbejdes **standardkontrakter** til brug på frivillig basis mellem privatpersoner eller mellem små og mellemstore virksomheder, og de bør oversættes til forskellige sprog og tjene som udgangspunkt i de daglige forretninger.

Derudover kan det overvejes at indføre **en frivillig særlig europæisk ordning**, der kunne tilbydes virksomhederne (28. ordning). En sådan ordning af samme slags som dem, der er udarbejdet på andre områder af det indre marked, såsom ordningen for europæiske selskaber, for europæiske økonomiske firmagrupper og for EF-varemærker, ville være til gavn for udviklingen i samhandelen inden for Fællesskabet. Den ville kunne indføre en enkelt retlig ordning, der ville være direkte anvendelig.

Erhvervsretlig regulering vil bidrage til, at det indre marked fungerer hensigtsmæssigt. Der kan tages flere typer foranstaltninger under overvejelse: Der kan fastsættes fælles regler om lovvalg på det selskabsretlige område, inden for forsikringsaftaler og overdragelse af fordringer og om ensartethed i de nationale regler om bankernes insolvensprocedurer.

Den nuværende finanskriser har vist, at det er nødvendigt at regulere finansmarkederne og forhindre misbrug. Der er en undersøgelse i gang i forbindelse med direktivet om markedsmisbrug, og resultaterne heraf vil snart foreligge. EU kunne, hvor det er hensigtsmæssigt, overveje at anvende de strafferetlige regler til at idømme sanktioner for svig og bedrageri, der kan bringe finanssystemet og økonomien i EU i fare.

3.5. Større international involvering af EU på det retslige område

For at fremme udenrigshandelen og lette den frie bevægelighed for personer bør EU udvikle et netværk af bilaterale aftaler med sine vigtigste handelspartnere om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. En mulighed kunne være at åbne den nye Lugano-konvention (om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område) for EU's vigtigste partnere. Det vil endvidere være muligt at arbejde på tiltag angående forkyndelse af dokumenter og bevisoptagelse.

På det strafferetlige område bør der foretages en prioritering med henblik på forhandlingen af aftaler om gensidig retshjælp og udlevering. Endvidere vil EU arbejde for at fremme brugen af mulighederne for internationalt retligt samarbejde gennem udvikling af en udveksling af bedste praksis og erfaring med tredjelande.

Mere generelt bør EU blive ved med at yde fortsat støtte til retsvæsenet i partnerskabslandene for at fremme retsstatsprincippet overalt i verden. EU vil fortsat arbejde for afskaffelse af dødsstraf, tortur og andre umenneskelige og nedværdigende former for behandling.

1. ET EUROPA, DER BESKYTTER

EU danner en ramme, som er absolut nødvendig for at beskytte indbyggerne mod trusler uden grænser. EU bør lægge en **strategi for intern sikkerhed** i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og som udtryk for en fælles vision om, hvad der står på spil. Strategien bør bygge på en reel solidaritet mellem medlemsstaterne. Den skal gøre det klart, hvilke opgaver de nationale myndigheder er ansvarlige for, og hvilke opgaver der derimod mest effektivt løses på EU-plan. Strategien skal hvile på beslutningstagningsmekanismer, der gør det muligt at fastlægge de operationelle prioriteringer. Den skal lette mobilisering af de nødvendige ressourcer inden for koordinerede indsatsområder for at forebygge og bekæmpe de vigtigste trusler for såvel personer som lokalsamfund.

Strategien vil på nyttig vis supplere den strategi for ekstern sikkerhed, som EU har udformet, og styrker således forbindelsen mellem den interne og den eksterne indsats.

1.1. Styrkelse af midlerne

Sikkerheden i EU fordrer en integreret tilgang, hvor sikkerhedsspecialister deler en fælles kultur, optimerer informationsudvekslingen mellem sig og støtter sig på teknologiske infrastrukturer, der er tidssvarende.

1.1.1. Opbygning af en fælles kultur

Hvis nationale aktører lidt efter lidt skal anse det europæiske område som deres naturlige manøvrerum, bør den gensidige tillid i høj grad styrkes. Dette kræver for alle de involverede fagfolk, at udvekslingen af erfaringer og god praksis mangedobles, navnlig vedrørende etik, og at der gennemføres fælles uddannelse og øvelser. Der bør sættes ambitiøse mål på området, f.eks. uddannelse af en tredjedel af de europæiske polititjeneste, toldere og grænsevagter i europæiske spørgsmål i løbet af de næste fem år.

Der bør indføres programmer for specifik udveksling (af **Erasmus**-typen). Der vil i de enkelte tilfælde kunne træffes afgørelse om målrettet deltagelse fra tredjelande, såsom udvidelseslande og nabolandslande.

1.1.2. Udnyttelse informationen

Sikkerheden i EU hviler på stærke mekanismer for informationsudveksling mellem de nationale myndigheder og de europæiske aktører. EU bør derfor opstille en **europæisk informationsmodel**, der bygger på dels en styrket strategisk analysekapacitet, dels en bedre indsamling og behandling af operationelle oplysninger. Modellen bør udformes under hensyntagen til de eksisterende rammer, også på toldområdet, og gøre det muligt at imødegå på de udfordringer, der er forbundet med informationsudveksling med tredjelande.

På den ene side bør følgende fastlægges:

- kriterier for indsamling, videregivelse og behandling af oplysninger med et sikkerhedsformål under overholdelse af principperne for databeskyttelse
- en opfølgingsmekanisme, der gør det muligt at evaluere, hvordan informationsudvekslingen fungerer
- metoder til kortlægning af fremtidige behov
- principperne for en politik for international videresendelse af oplysninger af sikkerhedshensyn under overholdelse af strenge kriterier for databeskyttelse.

På den anden side bør EU i høj grad styrke sin evne til at analysere de strategiske oplysninger, som EU råder over, og drage konklusioner heraf. I denne henseende bør synergierne mellem Europol og Frontex forbedres. De netværk af forbindelsesofficerer, der er indført mellem medlemsstaterne eller med tredjelande, bør også i højere grad koordineres og mobiliseres med dette for øje. Disse tiltag vil gøre det muligt hurtigere at træffe beslutning om indsatser på det operationelle plan.

1.1.3. Mobilisering af de nødvendige teknologiske værktøjer

Ny teknologi bør følge trop med nutidens udvikling inden for mobilitet og også fremme denne mobilitet, samtidig med at enkeltpersonernes sikkerhed og frihed sikres.

I denne henseende er det nødvendigt at udforme politikker, der kan sikre et højt sikkerhedsniveau for netværk og informationer overalt i EU. Sikkerhedsberedskabet og de kritiske infrastrukturers modstandsdygtighed bør forbedres, herunder infrastrukturer i forbindelse med informations- og kommunikationsteknologier (ikt) og ikt-ydelser.

EU bør i udformningen af den europæiske informationsmodel gøre sig overvejelser om en egentlig **systemarkitektur for informationssystemer** på baggrund af de erfaringer, der allerede er indhøstet. En sådan arkitektur vil kunne sikre, at de tekniske løsninger, der vælges på nationalt plan og i de eksisterende eller fremtidige europæiske systemer, kan samkøres og videreudvikles på sammenhængende vis i overensstemmelse med de kortlagte behov. Den vil endvidere muliggøre stordriftsfordele, i takt med at de pågældende systemer indføres. Endelig vil en sådan arkitektur gøre det muligt på nationalt plan at programlægge investeringer i overensstemmelse med målene for strategien for intern sikkerhed.

Forsknings- og udviklingsaktiviteter på sikkerhedsområdet bør nøje afstemmes efter prioriteringerne for strategien for intern sikkerhed og koncentreres om en bedre driftskompatibilitet, kortlægning af behovene og identificering af de relevante teknologier samt validering af resultater og udvikling af hensigtsmæssige standarder. Forskningsindsatsen bør stemme overens med brugernes egentlige behov og understøttes af opbygningen af offentligt-private partnerskaber, som påvist med ESRI³. De midler, der er til rådighed for forskning og teknologisk udvikling, bør anvendes, så forbrugernes forventninger efterkommes fuldt ud. På sigt kan det overvejes at skabe en **fond for intern sikkerhed**.

³ European Security Research and Innovation Forum.

1.2. Effektive politikker

Strategien for intern sikkerhed bør omstruktureres omkring tre herefter uadskillelige og indbyrdes supplerende indsatsområder: en styrkelse af politisamarbejdet, hensigtsmæssige strafferetlige bestemmelser og en mere effektiv forvaltning af adgangen til EU's område.

1.2.1. Styrkelse af effektiviteten i det europæiske politisamarbejde

Det første mål er at **bekæmpe kriminelle fænomener, som typisk er tværnationale**. Det er på det niveau, at EU bør bevise den ekstra fordel ved sin indgriben. Den europæiske informationsmodel vil her kunne lette de operationelle tjenesters arbejde ved at skabe klarhed om de forskellige eksisterende kanaler for dataudveksling.

Europols potentiale bør udnyttes bedre, og Europol bør systematisk oplyses om oprettelse af fælles efterforskningshold og knyttes til større grænseoverskridende operationer. Når først der er skabt klarhed over de forskellige typer data, der skal udveksles, skal der indføres mekanismer for automatisk videresendelse af data til Europol. Europol bør også styrke sine forbindelser til Eurojust for at sikre den retlige opfølgning på arbejdet. Endelig vil Europol kunne overtage Cepol's uddannelsesopgaver.

Europol bør ligeledes øge sin internationale dimension ved bl.a. at udbygge sine forbindelser til EU's naboregioner og -lande. Europol bør styrke sine forbindelser til ESFP-politimissionerne og bidrage til at fremme standarder og god praksis fra det europæiske politisamarbejde i tredjelande.

Mere generelt vil et effektivt politisamarbejde forde en udvikling af **tætte forbindelser med tredjelande**. EU bør, hvor det er nødvendigt, indgå aftaler om politisamarbejde. Det bør her tilsigtes at styrke komplementariteten mellem EU's og medlemsstaternes indsats.

Et andet prioriteret mål er at **hindre de kriminelle i at udnytte området uden grænser til at unddrage sig efterforskning og retsforfølgelse**. Størst mulig operationel effektivitet bør være det kriterium, der afgør samarbejdets omfang, det være sig på regionalt, nationalt, europæisk eller internationalt niveau. Der bør udvikles synergier mellem de forskellige nationale, europæiske og internationale aktører (Europol, OLAF, når beskyttelsen af EU's finansielle interesser står på spil, og Interpol). Erfaringerne med regionalt grænseoverskridende samarbejde bør udbygges og omsættes i netværk: udvikling af en model for et center for politi- og toldsamarbejde, som kan bringes i anvendelse ved begivenheder som f.eks. sportskonkurrencer (f.eks. De Olympiske Lege 2012, Europamesterskabet 2012) og eller større folkeforsamlinger, samt indførelse af forsøg med grænseoverskridende evaluering af kriminelle risici.

Endelig er det af afgørende betydning, at EU sættes i stand til at **sammenholde data og styrke forebyggelsen** af såvel organiseret kriminalitet som mere lokal kriminalitet. EU må for at kunne evaluere virkningen af sin indsats **udstyre sig med statistiske værktøjer**, der kan måle kriminel aktivitet. Endvidere bør der udvikles en **fælles tilgang**, der kan danne ramme om lokale og nationale aktørers indsats (både de retshåndhævende myndigheders og civilsamfundets). En sådan ramme bør bygge på udveksling af bedste praksis og udarbejdelse i fællesskab af standarder for indsatsen og evalueringsmetoder. De muligheder, som Det Europæiske Kriminalpræventive Net giver for at forebygge kriminalitet, bør udnyttes bedre på baggrund af en evaluering af resultaterne af nettets aktiviteter. Måltrettet deltagelse fra udvidelseslande bør i den udstrækning, det er muligt, overvejes.

1.2.2. *Strafferet, der tjener til borgernes beskyttelse*

Når det drejer sig om grænseoverskridende kriminalitet, bør den retlige indsats ikke hindres af forskelle mellem medlemsstaternes retssystemer.

EU må have et fyldestgørende system for bevisoptagelse i grænseoverskridende sager. Et sådant system bør omfatte en **egentlig europæisk bevisoptagelseskendelse**, der kan erstatte samtlige eksisterende retlige instrumenter. Et sådant instrument, som automatisk anerkendes og kan anvendes over alt i EU, vil fremme et smidigt og hurtigt samarbejde mellem medlemsstaterne. I instrumentet fastsættes gennemførelsesfristen, ligesom årsagerne til en afvisning begrænses mest muligt. Følgende muligheder bør ligeledes undersøges:

- en europæisk retlig ramme for elektronisk bevisførelse
- et europæisk system for fremstilling af vidner under hensyntagen til mulighederne for at afholde videokonference
- mindstekrav for at lette gensidig antagelse af beviser mellem medlemsstaterne, herunder for videnskabelige beviser.

I betragtning af de nye ændringer af de retlige rammer for Eurojust bør **Eurojust styrkes yderligere**, navnlig for så vidt angår om efterforskning af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Arbejdet med at forbedre **informationsudvekslingen mellem strafferegistrene (ECRIS)** bør videreføres sideløbende med en vurdering af, hvordan udvekslingen fungerer. Sammenkobling af strafferegistre bør gøre det muligt at forebygge lovovertrædelser (f.eks. i forbindelse med adgang til visse stillinger, der især har med børn at gøre). ECRIS bør endvidere udbygges for ligeledes at omfatte statsborgere fra tredjelande, der er blevet dømt i EU.

Sideløbende hermed bør forsvarets rettigheder styrkes. Det er vigtigt, at der gøres fremskridt ikke kun for at sikre individuelle rettigheder, men også for at sikre gensidig tillid mellem medlemsstaterne og borgernes tillid til EU. Med udgangspunkt i en handlingsplan med en tematisk tilgang kan arbejdet om fælles processuelle minimumsgarantier udvides til også at omfatte beskyttelse af principperne om uskyldsformodning og om varetægtsfængsling (varighed og revision af motiverne for varetægtsfængsling).

Da fængsler alt for ofte er steder, hvor der foregår kriminalisering og radikalisering, bør der endelig indledes overvejelser om et fællesskabsprogram, der kan finansiere pilotforsøg i medlemsstaterne vedrørende alternativer til fængsling.

1.2.3. *Yderligere sikring af adgangen til EU's område*

I en stadig mere global verden bør EU fremme mobiliteten og samtidigt sikre personers sikkerhed inden for rammerne af en **integreret tilgang til kontrol ved indrejse til EU's område**.

1.2.3.1. Grænsekontrol og -overvågning

Udvikling af en **integreret grænseforvaltning** fordrer yderligere modernisering af Schengenreglerne og et styrket **samarbejde** for dermed at sikre en større koordinering af målene for kontrollen af de forskellige strømme (varer og personer). Opretholdelse af et højt sikkerhedsniveau internt må gå hånd i hånd med en absolut overholdelse af menneskerettighederne og adgangen til international beskyttelse.

Det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne inden for rammerne af Frontex bør forbedres. Agenturet bør spille en central rolle i det fremtidige integrerede system for overvågning af de ydre grænser. Agenturets operationelle kapacitet bør styrkes, navnlig gennem de fremtidige regionalkontorer eller særkontorer: kommandobeføjelser vedrørende de fælles operationer på frivillig basis, anvendelse af egne midler, mulighed for lettere at mobilisere det nødvendige mandskab til udførelse af operationer bør i denne henseende prioriteres højt.

De forskellige former for kontrol (sikkerhed, indvandring, told) ved grænseovergangssteder bør rationaliseres, navnlig ved at adskille privat trafik fra kommerciel trafik på grænseovergangsstederne. I visse tilfælde vil denne rationalisering indebære forbedring af eksisterende infrastrukturer og øget anvendelse af ny teknologi (biometriske identifikatorer osv.). Et tættere samarbejde mellem nationale myndigheder vil gøre det muligt at forenkle procedurene, så grænsepassagen bliver lettere. Et sådant tættere samarbejde vil ligeledes tillade en optimal udnyttelse af ressourcerne.

Navnlig bør spørgsmål som udsatte personers og gruppers forhold vies særlig opmærksomhed. Behov for international beskyttelse samt modtagelse af uledsagede mindreårige bør ligeledes prioriteres højt. Det bliver vigtigt at koordinere aktiviteterne mellem Frontex og Det europæiske støttekontor for asylsager vedrørende modtagelsen af personer, der pågribes ved passage af en ydre grænse. I denne henseende bør EU ligeledes overveje en præcisering af de internationale regler i forhold til behovet for kontrol og overvågning af søgrænserne samtidigt med, at de grundlæggende forpligtelser til redningsaktioner til søs bibeholdes.

Udviklingen af det europæiske grænseovervågningssystem (EUROSUR) bør videreføres. Der bør inden 2013 etableres et samarbejde mellem medlemsstaterne og med Frontex vedrørende deling af overvågningsoplysninger vedrørende grænserne mod øst og mod syd.

EU skal søge at udvikle og styrke sine forbindelser med tredjelande vedrørende integreret grænseforvaltning.

1.2.3.2. Informationssystemerne

Udviklingen af SIS II og VIS⁴ skal tilendebringes, således at systemerne bliver fuldt ud operationelle. Forvaltningen af systemerne vil kunne stabiliseres gennem indførelsen af et nyt agentur.

Der vil skulle indføres et system for elektronisk registrering af indrejse til og udrejse fra EU-medlemsstaternes område samt programmer for registrerede rejsende. Udviklingen af dette vil kunne overlades til det nye agentur med henblik på at blive taget i drift fra og med 2015. EU vil ligeledes skulle udtale sig om muligheden for at udvikle et europæisk system for forudgående rejsetilladelse.

1.2.3.3. Visumpolitik

EU bør først og fremmest gennemføre de allerede eksisterende instrumenter effektivt. Når den nye visumkodeks træder i kraft, og VIS gradvis indføres, vil det skabe større sammenhæng og effektivitet. Visumpolitikken udgør endvidere en vigtig løftestang for EU's

⁴ SIS II: Schengen Information System II og VIS: Visa Information System

eksterne politik. Visumpolitikken bør således indgå i en bredere vision under hensyntagen til de forskellige prioriteringer for den interne og den eksterne politik.

Regionale programmer for konsulært samarbejde skal ledsage den gradvise indførelse af VIS. Programmerne omfatter bl.a.: en europæisk uddannelse af medlemsstaternes konsulære medarbejdere, en systematisk programmering af opførelsen af fælles centre for visumansøgning eller repræsentationsaftaler medlemsstaterne indbyrdes, oplysningskampagner og bevidstgørelse kampagner i de pågældende lande og opbygningen af en regelmæssig dialog med disse lande.

Inden for rammerne af denne strategiske programmering bør muligheden for at fremme indgåelse af **nye aftaler om lempelse af visumreglerne** evalueres. Biometriske pas er en forudsætning for afslutning på sådanne forhandlinger, som ligeledes bør omfatte tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold.

På grundlag af en systematisk evaluering af forholdene i de pågældende tredjelande skal **positiv- og negativlisterne** revideres regelmæssigt. Vurderingskriterierne bør være: sikkerhedsniveau for rejsedokumenter, kvaliteten af grænsekontrollen, håndhævelse af asyl- og indvandringspolitikken, effektiv bekæmpelse af organiseret kriminalitet og overholdelse af menneskerettigheder, sammenhæng i forhold til EU's eksterne politik over for det pågældende land. Alle mulighederne for en politisk dialog bør udnyttes.

EU bør dog gå videre endnu og overveje indførelsen af et **fælleseuropæisk Schengenvisum**. Et sådant visum bør om muligt udstedes af en fælles konsulær myndighed på grundlag af kriterier, der garanterer ligebehandling af samtlige ansøgere. Visumudstedelsen bør endvidere gradvis ske på grundlag af en **vurdering af den individuelle risiko** snarere end på grundlag af en risikoformodning i tilknytning nationaliteten. Denne udvikling muliggøres ved indførelsen på sigt af systemer for indsamling af foreløbige oplysninger om de personer, der ønsker at indrejse i en af EU's medlemsstater.

1.3. Fælles mål

EU bør bidrage med en merværdi i bekæmpelsen af visse former for trusler, der kræver en særlig grad koordineret indsats. Strategien for intern sikkerhed bør være koncentreret om disse områder.

1.3.1. Bekæmpelse af international organiseret kriminalitet

EU bør sætte sig prioriterede mål for den strafferetlige politik ved at identificere de former for kriminalitet, over for hvilke den i højere grad end andre vil mobilisere de værktøjer, EU har fået. Disse **pilotindsatsområder** vil udgøre et "idé- og metodelaboratorium". Bekæmpelse af disse kriminelle fænomener fordrer en systematisering af informationsudvekslingen, tilbundsgående brug af de europæiske værktøjer for efterforskning og i givet fald udvikling af fælles efterforsknings- og forebyggelsesteknikker. De metoder, der således testes, kan senere udbredes til andre former for kriminalitet af særlig grov og grænseoverskridende karakter, såsom våbenhandel eller piratvirksomhed.

Menneskehandel

Menneskehandel er en grov overtrædelse af menneskerettighederne. Bekæmpelsen af fænomenet bør mobilisere alle indsatsmidler og samle forebyggelse, retsforfølgning og beskyttelse af ofre.

Som forebyggende indsats bør civilsamfundet inddrages i højere grad, ligesom koordineringen mellem kompetente myndigheder, tjenester, netværk og agenturer bør styrkes. Tredjelande bør opfordres til at ratificere og anvende de relevante internationale instrumenter.

Konsulære tjenester i oprindelseslandene bør mobiliseres for at undgå svigagtig visumudstedelse. I oprindelseslandene vil der i samarbejde med de lokale myndigheder kunne iværksættes oplysningskampagner over for mulige ofre, navnlig kvinder og børn.

Netværksbekæmpelsen fordrer, at der i samarbejde med oprindelseslande og transitlande udføres et efterretningsarbejde og arbejdes med strategisk analyse. Grænsekontrollen bør ligeledes styrkes for at forebygge menneskehandel, især med børn.

Ofrene bør beskyttes og bistås gennem forskellige foranstaltninger: fritagelse for strafferetligt ansvar, legalisering af ophold, tilbud om bistand ved genintegrering i det oprindelige samfund ved frivillig tilbagevenden, ligeledes for at lette deres samarbejde i efterforskningen.

Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi

I Europa risikerer mellem 10 og 20 % af børnene at blive udsat for seksuelle overfald. At beskytte børnene mod disse farer er et væsentligt element i strategien for børns rettigheder. EU bør opbygge et system af forebyggende foranstaltninger. EU bør f.eks. fremme informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne om personer dømt for pædofili for at undgå nye overtrædelser.

Bekæmpelse af børnepornografi på internettet fordrer et tæt samarbejde med den private sektor for under overholdelse af de gældende procedurer at identificere og derefter lukke eller blokere adgangen til websteder med pædofilt indhold. Europol bør være drivkraften på dette område og udvikle en platform for online varsling om pædofile websteder, så der fremmes et effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne. Denne fremgangsmåde skal suppleres med aktioner finansieret gennem programmet for et mere sikkert internet 2009-2013.

Endelig er en aktiv politik for **internationalt samarbejde nødvendigt** for at indføre en mekanisme for tilbagetrækning af IP-adresser for kriminelle internetudbydere og for at fremme en hurtig nedlukning af websteder uden for Europa.

It-kriminalitet

Den digitale økonomi er en vigtig udviklingsfaktor. EU bør fremme politikker, der gør det muligt at sikre et meget højt sikkerhedsniveau i netværk.

EU bør præcisere reglerne om retterne kompetence og de retlige rammer for internet og således fremme grænseoverskridende undersøgelser. Der bør opstilles retlige rammer, som giver mulighed for samarbejdsaftaler mellem de retshåndhævende myndigheder og internetudbydere. Sådanne samarbejdsaftaler muliggør hurtigere indgriben i tilfælde af it-angreb. Medlemsstaternes indsats bør i øvrigt koordineres bedre gennem et specialiseret netværk bestående af de nationale ansvarlige for bekæmpelse af it-kriminalitet. Også på dette område skal Europol spille den centrale rolle på europæisk plan og udvikle en europæisk platform for varsling af overtrædelser.

Økonomisk kriminalitet

EU bør reducere de muligheder, som den globaliserede økonomi betyder for organiseret kriminalitet, navnlig i en situation med krise, der øger det finansielle systems sårbarhed, ligesom EU bør sætte sig selv i stand til at gribe effektivt ind over for disse udfordringer. Derfor bør **kapaciteten for finansiell undersøgelse og analyse af lovovertrædelser** udvikles ved i højere grad at gøre midlerne, navnlig i form af uddannelse, gensidige.

Vedrørende hvidvaskning af penge bør de finansielle efterforskningshold koordinere deres arbejde bedre. Deres analyser vil inden for rammerne af en europæisk informationsmodel kunne indgå i en database om mistænkelige transaktioner, f.eks. i Europol-regi. I øvrigt bør samtlige til rådighed værende oplysningskilder mobiliseres og koordineres for at kortlægges mistænkelige overførselstransaktioner med kontanter.

Skattesvig og privat korruption bør i højere grad straffes. På de finansielle markeder bør en tidlig registrering af svigagtig adfærd i form af markedsmisbrug (brug af insiderviden og markedsmanipulering) og finansiell uredelighed forbedres. I givet fald bør der fastsættes strafferetlige sanktioner, navnlig for de implicerede juridiske personer.

Når der er indført retlige rammer, der muliggør **konfiskation og beslaglæggelse**, bør der hurtigst muligt opbygges et europæisk netværk af kontorer for inddrivelse af udbytte fra strafbare forhold.

EU bør ligeledes sætte sig mål for åbenhed og **bekæmpelse af korruption**. På grundlag af en regelmæssig evaluering af EU's og medlemsstaternes indsats bør udveksling af bedste praksis og retshåndhævelse fremmes, navnlig i forbindelse med antikorrupsionsnetværket, og byggende på de eksisterende fælles systemer og kriterier udvikles indikatorer⁵, der gør det muligt at måle indsatsen for at bekæmpe korruption. De korrupsionsbekæmpende foranstaltninger, der allerede er indeholdt i en række fællesskabsforskrifter (offentlige indkøb, finanskontrol osv.), bør have større opmærksomhed.

Forfalskning udgør en alvorlig fare for forbrugerne og for økonomierne. EU bør dels forbedre evalueringen af fænomenet og i højere grad tage hensyn til retshåndhævende aspekter i det arbejde, som det fremtidige europæiske observationscenter for varemærkeforfalskning og piratkopiering skal udføre, dels for så vidt angår de overtrædelser, der begås kommercielt, fremme en harmonisering af de strafferetlige sanktioner i medlemsstaternes lovgivning (på grundlag af de forslag, som Kommissionen allerede har udarbejdet).

EU skal også bidrage til styrkelsen af de internationale retlige systemer for bedre at bekæmpe disse former for økonomisk kriminalitet og støtte partnerlandenes kapacitet på området.

Narkotikastrategien

Den europæiske narkotikastrategi for 2005-2012 anbefaler en global og velafbalanceret tilgang med udgangspunkt i en samtidig reduktion af udbud og af efterspørgsel. Denne strategi udløber, mens Stockholmprogrammet stadig er gældende. Den bør fornyes på grundlag af en grundig evaluering af narkotikahandlingsplanen for 2009-2012, som Kommissionen har iværksat med støtte fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug og Europol.

⁵ Man kan f.eks. lade sig inspirere af det klassificeringssystem om opfattelsen af korruption, der er udarbejdet af Transparency International.

EU's indsats bør have følgende fire principper som ledetråd:

- forbedring af koordinering og samarbejde på nationalt, europæisk og internationalt plan, navnlig med visse regioner i verden
- foranstaltninger, der fremmer en sammenhængende udbredelse af den afbalancerede tilgang til narkotikafænomenet i de internationale organisationer og i samarbejdet med tredjelande
- mobilisering af civilsamfundet, især ved at styrke initiativer som EU's narkotikaindsats (EAD)
- styrkelse af forsknings- og oplysningsarbejdet for at få adgang til pålidelige data.

1.3.2. Reduktion af terrortruslen

EU bør sikre sig, at samtlige værktøjer til bekæmpelse af terrorisme mobiliseres. De nationale myndigheder for deres part bør udvikle forebyggende mekanismer, der navnlig muliggør en tidlig registrering af trusler.

Tre områder synes at have højeste prioritet i denne henseende:

På grundlag af en evaluering af de nationale politikkers effektivitet bør tiltag til bekæmpelse af **radikalisering** i alle udsatte miljøer (navnlig fængsler og uddannelsesinstitutioner) styrkes. Samarbejdet med civilsamfundet bør styrkes for at skabe større forståelse for samtlige faktorer, der ligger til grund for fænomenet, og fremme strategier til at hjælpe den enkelte til at komme ud af terrorismemiljøet. Samtidigt bør den tværkulturelle og tværreligiøse dialog videreudbygges for at skabe større kendskab til og forståelse mellem de forskellige samfund. En styrket bekæmpelse af fremmedhad vil ligeledes bidrage til at fjerne disse radikaliseringsfænomener.

Brugen af internet til terrorformål bør overvåges nærmere, navnlig ved at styrke kontrolmyndighedernes operationelle kapacitet. EU bør udstyre sig med hensigtsmæssige tekniske værktøjer og intensivere samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor. Målet er at bremse udbredelsen af terroristpropaganda og praktisk støtte til terroraktioner. Samarbejdet bør ligeledes lette identificeringen af deltagere i terrornetværk.

Instrumenterne i bekæmpelsen af **terrorfinansieringen** bør afpasses efter de nye potentielle svagheder i det finansielle system og de nye betalingsmetoder, som terroristerne anvender. EU må råde over en mekanisme, der gør det muligt dels at overvåge finansstrømmene på hensigtsmæssig vis, del på effektiv og gennemsigtig vis at identificere de personer eller grupper, der muligvis vil kunne finansiere terrorismen. Over for velgørenhedsorganisationer bør der udarbejdes anbefalinger, som kan øge gennemsigtigheden og ansvarsfølelsen.

EU skal sørge for overensstemmelse mellem sine politikker og internationale standarder og skal spille en aktiv rolle i de forskellige multilaterale fora, der søger at bekæmpe terrorismen, navnlig De Forenede Nationer.

Styring af terrorrisikoen kræver deslige en række specifikke forebyggende foranstaltninger. For at kunne foretage en analyse af truslen på europæisk plan bør der sammen med Europol udarbejdes en metode baseret på fælles parametre. Der bør iværksættes et fællesskabsprogram for **beskyttelse af kritiske infrastrukturer**. Udover transport- og energisektorerne bør

programmet omfatte andre livsvigtige infrastrukturer for befolkningerne og erhvervsaktiviteterne (it). **NRBC**-materialer (nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske), der kan anvendes til omfattende terrorangreb, bør registreres og underlægges sikkerheds- og sporingsforanstaltninger. Dette kræver især samarbejde med den private sektor og indførelse af et varslingsystem for mistænkelige transaktioner. På lignende vis bør EU's handlingsplan for **sprængstoffer** iværksættes og sikkerhedsoplysningerne i forbindelse hermed udbygges. Der bør udvikles forskriftsmæssige rammer for at dække de trusler, der er knyttet til prækursorer.

2. ARBEJDE FOR ET SAMFUND MED STØRRE INTEGRATION FOR BORGERNE: ET ANSVARLIGT OG SOLIDARISK EUROPA PÅ INDVANDRINGS- OG ASYLOMRÅDET

En af de allerstørste udfordringer for EU i årene fremover bliver effektivt at forvalte migrationsstrømmene og det navnlig på baggrund af en aldrende befolkning. Indvandringens rolle i EU's befolkningstilvækst er vigtig og på længere sigt vil dette bidrag til EU's økonomiske resultater være væsentligt.

Udformningen af en fælles politik for indvandring og asyl skal prioriteres højt i de kommende år som foreslået i meddelelsen fra juni 2008. Solidariteten bør fortsat stå i centrum for den fælles politik, og EU bør i højere grad støtte de medlemsstater, der er mest presset af indvandring. Gennemførelsen af principperne og målsætningerne for Pagten vedrørende indvandring og asyl skal udgøre grundlaget for EU's indsats i årene fremover. Pagten vil regelmæssigt blive drøftet på Det Europæiske Råds møder.

Den finansielle indsats i forbindelse med forvaltningen af migration vil blive viet særlig opmærksomhed: der blev foretaget en evaluering for at fastslå, om strukturen og fordelingsnøglen for de nuværende interne instrumenter stadig tilsvarede de behov, som medlemsstaterne har, og nye migrationsfænomener.

2.1. En dynamisk indvandringspolitik

Indvandringspolitikken skal indgå som led i en langsigtet vision, der lægger vægt på overholdelsen af grundlæggende rettigheder og menneskelig værdighed. Politikken bør være i stand til at forvalte den stigende mobilitet, som følger af en stadigt mere globaliseret verden, og lægge vægt på sociale, økonomiske og kulturelle fremskridt.

2.1.1. Konsolidering af den globale metode

Spørgsmål i forbindelse med indvandring bør udgøre en integrerende del af EU's eksterne politik. En samordnet forvaltning af migrationsstrømmene kræver et egentligt samarbejde med tredjelandene. **Den globale metode** udgør en sammenhængende og nyskabende ramme, som fortjener at blive udbygget. EU og medlemsstaterne bør derfor:

- aktivt arbejde hen imod en udbygning af **dialogen** og **partnerskabet** med tredjelande og deres regioner og andre verdensdele og systematisk inddrage oprindelseslande, bestemmelseslande og transitlande. Afrika samt det sydlige og sydøstlige Europa vil fortsat have høj prioritet i denne henseende, hvilket dog ikke udelukker en dialog og et tæt samarbejde med Latinamerika, Vestindien og Asien

- overveje indgåelse af nye specifikke aftaler, der omfatter de tre dimensioner af den globale metode – kontrol af ulovlig indvandring (herunder tilbagetagelse og støtte til frivillig tilbagevenden og reintegrering), fremme af mobilitet og lovlige indvandring, bidrag til udviklingen ved at følge modellen for mobilitetspartnerskaber
- indføre effektive og solidariske systemer for forebyggelse af ulovlig indvandring, for forvaltningen af den lovlige indvandring og for bistand til indvandrere, der har behov for beskyttelse og asyl. Dette er særligt vigtigt i Middelhavsområdet
- **på sammenhængende vis anvende samtlige instrumenter inden for indvandringspolitikken**, navnlig migrationsprofiler, programmer for cirkulær migration, samarbejdsplatforme, og styrke **mobilitetspartnerskabernes** rolle
- mere effektivt kontrollere **den ulovlige indvandring og menneskehandel** ved at øge oplysningerne om migrationsruter og ved at fremme samarbejdet om overvågning og grænsekontrol og ved at lette tilbagetagelse gennem ledsageforanstaltninger i forbindelse med tilbagevenden
- udvikle yderligere initiativer i forbindelse med **indvandring og udvikling**: forenkling af overførselstransaktioner og hensyntagen til fald i pengeoverførslerne på grund af den finansielle krise, inddragelse af indvandrergrupper i udviklingen af deres oprindelsesland eller regionen, reducere af hjerneflugt
- mobilisere de forskellige samarbejdsinstrumenter, som EU råder over, for at styrke **de centrale, regionale og lokale myndigheders kapacitet** til at forvalte migrations spørgsmål, herunder en forbedring af tredjelandsenes kapacitet til at yde hensigtsmæssig beskyttelse.

EU bør ligeledes lægge vægt på samspillet mellem indvandringspolitikken og andre politikker, såsom social politik, økonomisk politik og handelspolitik.

2.1.2. *En samordnet politik i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov*

Den økonomiske indvandring bør i højere grad svare til arbejdsmarkedets behov i medlemsstaterne. Hermed kan der især tages større hensyn til indvandrernes kompetencer, og deres integration bliver lettere. EU bør have en **fælles ramme** i form af en fleksibel indrejsetilladelse, der gør det muligt at tilpasse sig den større mobilitet og de nationale arbejdsmarkedets behov. Denne fælles ramme skal fuldt ud respektere medlemsstaternes beføjelser med hensyn til at bestemme hvor mange tredjelandsstatsborgere indrejse, de vil tillade med henblik på beskæftigelse. I denne forbindelse bør to spørgsmål nyde særlig bevågenhed: omfanget af indvandrernes mobilitet inden for Europa og følgerne af manglende beskæftigelse for opholdstilladelsens gyldighed.

For at lette analysen og forståelsen af migrationsfænomenet bør muligheden for oprettelse af et observatorium⁶ undersøges. Et sådant observatorium vil muliggøre udbredelse og systematisk udnyttelse af det arbejde og de kilder, der til rådighed, og indsamling af

⁶ Som ikke skal være et agentur.

sammenlignelige data om indvandring. Koordineringen mellem observatoriet og eksisterende netværk, der beskæftiger sig med migrationsspørgsmål, skal sikres.

Det er endvidere af betydning, at indvandrernes kompetencer fremover svarer til arbejdsmarkedets behov i medlemsstaterne. Tilrettelæggelsen af indvandringen bør derfor ske på grundlag af en **global evaluering af kompetencer**, som Europa for brug for indtil 2020 under hensyntagen til den økonomiske situation.

En kortlægning af behovene er ikke tilstrækkelig. Det er også nødvendigt, at udbuddet svarer til efterspørgslen. I denne henseende kan det overvejes at skabe en **europæisk platform for dialog**. En sådan platform kan identificere, hvordan denne arbejdsrelaterede indvandring bedre kan forvaltes, og hvilke tilpasninger af de retlige og institutionelle rammer, der er nødvendige. Den bør samle arbejdsgivere, fagforeninger, arbejdsformidlinger i medlemsstaterne, ansættelsesbureauer og andre implicerede parter. Gensidig anerkendelse af kvalifikationer og kompetencer mellem EU og tredjelande vil også være et vigtigt element i denne sammenhæng.

2.1.3. En proaktiv politik med udgangspunkt i en europæisk status for lovlige indvandrere

For at optimere de positive virkninger af lovlige indvandring til alles fordel – oprindelses- og bestemmelseslande, de modtagende lokalsamfund og indvandrerne – er det nødvendigt med en klar og gennemsigtig tilgang, der er rimelig og respektfuld over for den enkelte. Der bør desangående vedtages en **indvandringskodeks**, der sikrer de lovlige indvandrere ensartede juridiske rettigheder, der kan sammenlignes med unionsborgernes. En sådan kodificering af de eksisterende lovttekster skal om nødvendigt omfatte hensigtsmæssige ændringer for at forenkle eller supplere de gældende bestemmelser og forbedre deres anvendelse.

Familiesammenføring er en af de største årsager til indvandringen og udgør en stor del af den lovlige indvandring. EU bør vedtage fælles regler for effektivt at forvalte de migrationsstrømme, der skyldes familiesammenføring. I betragtning af den beskedne harmonisering af de nationale lovgivninger kan det overvejes at ændre direktivet efter en større høring.

Muligheden for berigelse, såvel økonomisk som kulturel, som ofte ligger til grund for indvandring, kan kun konkretiseres gennem en bedre **integrering i modtagerlandet**. Denne forbedring må ske gennem en intensivering af bestræbelserne ikke blot fra statslige, regionale og lokale myndigheders side, men også ved i højere grad at inddrage såvel det modtagende lokalsamfund som indvandrerne selv. Der bør udformes en fælles koordineringsmekanisme for at understøtte medlemsstaternes indsats inden for en fælles referenceramme:

- kortlægning af fælles praksis og europæiske moduler for at lette integrationsforløbet, navnlig for førstegangsendvandrere, herunder vigtige elementer som introduktionskurser og sprogkurser, et stærkt engagement fra lokalsamfundets side og indvandrernes aktive deltagelse i samtlige aspekter af det lokale liv
- udvikling af fælles indikatorer for evaluering af integrationspolitikkerne
- større overensstemmelse med andre politikker, f.eks. uddannelse, efteruddannelse, kultur, beskæftigelse, flersprogethed og ungdom. Skolernes

afgørende rolle bør sættes i centrum, navnlig de skoler der tilbyder pædagogiske modeller, der fremmer de europæiske værdier

- større inddragelse og høring af civilsamfundet med udgangspunkt i det europæiske forum for integration.

2.1.4. *En bedre styring af den ulovlige indvandring*

Et væsentligt supplement til udformningen af en fælles politik for lovlig indvandring er forebyggelse og reducere af den ulovlige indvandring under overholdelse af menneskerettighederne samt af de dertil knyttede kriminelle aktiviteter. Navnlig bør bekæmpelsen af netværk styrkes.

Ulovlig beskæftigelse bør bekæmpes gennem forebyggende og retshåndhævende foranstaltninger sideløbende med beskyttelse af de indvandrere, som er ofre for den ulovlige beskæftigelse. Gennemførelsen af direktivets muligheder for sanktioner overfor arbejdsgiverne bør ledsages og kontrolleres.

Nultolerance bør gælde for **menneskesmugling og menneskehandel**. Der investeres i menneskelige og finansielle ressourcer for at øge kontrollen, navnlig på arbejdspladserne, men også for at forenkle betingelserne for udstedelse af opholdstilladelser til ofrene.

Indførelse af en effektiv **udsendelses- og repatrieringspolitik** bør ske under overholdelse af personernes rettigheder og værdighed. Reglerne i direktivet om tilbagesendelse træder i kraft i december 2010. Gennemførelsen af direktivet vil få stor opmærksomhed, navnlig vedrørende en effektiv udførelse af udvisninger, tilbageholdelse, klageadgang og behandlingen af udsatte personer. Dette bør ledsages af et styrket operationelt samarbejde mellem medlemsstaterne. På længere sigt og på grundlag af en evaluering af denne lovgivning bør princippet om gensidig anerkendelse af udsendelsesafgørelser konkretiseres. Den obligatoriske registrering i SIS af forbud mod indrejse gør, at princippet kan iværksættes fuldt ud.

Prioriteringen af frivillig tilbagevenden bør fremmes og aktivt styrkes, navnlig i forbindelse med eksisterende finansielle instrumenter. Alt for ofte kan udsendelsesforanstaltninger imidlertid ikke udføres på grund af juridiske eller praktiske hindringer. I fraværet af klare regler bør muligheden for at vedtage fælles standarder om ansvaret for **ulovlige indvandrere, der ikke har kunnet udsendes**, undersøges efter en gennemgang af nationale behov og praksis. Vedrørende **lovliggørelse** af indvandrere bør informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne forbedres. Der bør udformes retningslinjer for gennemførelsen.

Uledsagede mindreårige, som ulovligt indrejser på EU's område, er en anden særlig udfordring, der må give anledning til grundige undersøgelser. Disse undersøgelser må følges op af en handlingsplan med henblik på at konsolidere og supplere de lovgivningsmæssige og finansielle instrumenter på området og styrke samarbejdsmetoderne med oprindelseslandene, herunder med henblik på at lette de mindreåriges tilbagevenden til deres oprindelsesland

2.2. **Asyl: et fælles og solidarisk beskyttelsesområde**

I EU blev der i 2008 indgivet hen ved 240 000 asylansøgninger. Nogle medlemsstater er mere berørte end andre, enten på grund af antallet af modtagne ansøgninger, eller på grund af andelen af ansøgninger i forhold til befolkningen.

EU bør videreføre det arbejde, der er iværksat med henblik på at skabe et egentlig fælles og solidarisk beskyttelsesområde baseret på overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, høje beskyttelsesstandarder og en generel forbedring af de nationale systemer samtidig med en styrkelse af bekæmpelsen af misbrug.

2.2.1. *Et samlet beskyttelsesområde*

EU har gjort store fremskridt med hensyn til at indføre en fælles europæisk asylordning med udgangspunkt i Genèvekonventionen og de øvrige internationale instrumenter på området. Der er skabt et fælles fundament i løbet af de seneste ti år. Lovgivningsforslag om anden fase i harmoniseringen bør vedtages hurtigt. Formålet er inden 2012 at indføre en fælles asylprocedure og en ensartet status for international beskyttelse.

På det operationelle plan bør EU's sikre, at Det europæiske støttekontor for asylsager råder over de nødvendige midler til at omsætte kontorets kapacitet i praksis. Alle medarbejdere, der i medlemsstaterne er ansvarlige for behandlingen af asylansøgninger, bør følge de samme uddannelsesmoduler. De skal også have adgang til oplysninger af høj kvalitet om oprindelseslandene. De nationale domstole bør deltage i dette forløb. Kontorets opgaver vil i 2013 på grundlag af evalueringen kunne styrkes under hensyntagen til de fremskridt, der opnås på områder som solidaritet og ansvarsdeling.

En streng kontrol og en korrekt anvendelse af regelværket bør sikre ordningens troværdighed og den gensidige tillid mellem medlemsstaterne i forhold til den forsvarlige forvaltning af deres respektive asylsystemer. Der kan indføres regelmæssige evalueringsmekanismer for at lette den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes asylsystemer.

Integration af personer, der nyder international beskyttelse, bør også forbedres under hensyntagen til deres forhold ved ankomsten til EU. I denne forbindelse bør der findes løsninger for de asylansøgere, som ikke opnår flygtningestatus eller subsidær beskyttelse, men af særlige årsager heller ikke kan udsendes.

Gennemførelsen og iværksættelsen af de lovgivningsmæssige instrumenter i anden fase samt fremskridt med hensyn til at strømline praksis og ledsageforanstaltninger vil skulle evalueres grundigt. På dette grundlag skal EU inden udgangen af 2014 formalisere **princippet om gensidig anerkendelse** af samtlige individuelle afgørelser om tildeling af beskyttelsesstatus truffet af myndighederne i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger, hvilket vil muliggøre overførsel af beskyttelse, uden at det er nødvendigt at vedtage EU-lovgivning om specifikke mekanismer.

2.2.2. *Ansvarsdeling og solidaritet mellem medlemsstaterne*

En reel deling af ansvaret for modtagelse og integration af flygtninge bør indføres. Selv om EU i dag har valgt at fastholde de centrale principper fra Dublinsystemet, bør EU gå nye veje.

En frivillig og koordineret **mekanisme for intern genbosætning** mellem medlemsstaterne af personer, der nyder international beskyttelse, bør overvejes. En første fase består i at indføre systematisk programmering af bevillinger inden for rammerne af Den europæiske flygtningefond med henblik på denne interne solidariske indsats. Programmeringen bør ske på grundlag af objektive kriterier. Mekanismen vil kunne omfatte støtte til oprettelse af permanente modtagelses- og transitcentre i visse medlemsstater samt til specifikke ordninger

for tilrettelæggelse af et partnerskab med FN's flygtningehøjkommissariat. Sideløbende med denne første tilgang bør der foretages en undersøgelse af gennemførligheden og de juridiske og praktiske virkninger af den **fælles behandling af asylansøgninger** såvel internt som eksternt. Undersøgelsen skal supplere den fælles europæiske asylordning under overholdelse af de relevante internationale standarder. På grundlag af disse undersøgelser og af evalueringen af den oprindelige solidaritetsmekanisme kan det overvejes at indføre et **stabiliseret solidaritetssystem** fra og med 2013. Et sådant system vil skulle koordineres af støttekontoret.

Den EU-interne finansielle solidaritet bør genvurderes. Den er gennem ti år kommet til udtryk i Den europæiske flygtningefond, som har fulgt de på hinanden følgende harmoniseringsfaser. Der bør kortlægges nye kriterier for fordelingen eller indsatsområder under hensyntagen til udviklingen i den fælles politik.

2.2.3. *Solidaritet med tredjelande*

Solidaritet med de tredjelande, der er udsat for omfattende flygtningestrømme, eller som huser store flygtningegrupper eller fordrevne personer, er af største vigtighed. Adgang til beskyttelse og overholdelse af "non-refoulement"-princippet skal sikres. EU bør endvidere støtte opbygningen af tredjelandenes kapacitet til at udvikle deres egne asyl- og beskyttelsessystemer.

I denne sammenhæng kan nye ansvarsområder i forbindelse med beskyttelse kunne overvejes. **Procedurer for beskyttet adgang** og udstedelse af humanitære visa bør fremmes, herunder med hjælp fra diplomatiske repræsentationer eller enhver anden form for strukturer, der oprettes i tredjelande, inden for rammerne af en global strategi for mobilitetsforvaltning.

For yderligere at styrke den eksterne dimension i asylpolitikken vil EU kunne udvide **programmerne for regional beskyttelse** i partnerskab med FN's flygtningehøjkommissariat og de berørte tredjelande og med hjælp fra støttekontoret og fællesskabets eksterne finansielle instrumenter.

EU's vil **intensivere** sine bestræbelser vedrørende **genbosætning** for at tilbyde varige løsninger for flygtningene.

3. **KONKLUSION:**

Kommissionen ønsker, at Det Europæiske Råd efter en tilbundsgående debat med Europa-Parlamentet inden årets udgang er i stand til at vedtage et ambitiøst program på grundlag af denne meddelelse. Kommissionen vil på grundlag af disse elementer fremlægge et forslag til en handlingsplan om iværksættelse af Stockholmprogrammets for præcist at fastlægge den fremtidige indsats og en kalender for arbejdet i perioden 2010-2014.

BILAG: Prioriterede retningslinjer

Arbejde for borgernes rettigheder: et Europa, der sikrer rettigheder

Grundlæggende rettigheder

EU bør for at supplere sit system for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder tilslutte sig Den europæiske menneskerettighedskonvention.

EU vil på grundlag af en rapport offentliggjort af Kommissionen fastlægge, hvordan vi kan fremme en fælles erindring om de forbrydelser, der er begået af totalitære regimer.

Fri bevægelighed

En effektiv gennemførelse af direktiv 2004/38 om den frie bevægelighed for personer er af største vigtighed. Kommissionen vil med en offentliggørelse af retningslinjer ledsage gennemførelsen og dernæst kontrollere anvendelsen.

I denne henseende bør der indføres en ordning, så borgerne let og gratis kan opnå de vigtigste civilstandsattester. På længere sigt vil EU skulle arbejde på gensidig anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester.

Respekt for forskellighed

EU bør udforme en fælles tilgang, der sætter EU i stand til i højere grad at mobilisere de eksisterende finansielle og retlige instrumenter for at bekæmpe diskrimination, racisme, fremmedhad og homofobi.

Beskyttelse af udsatte personer

Der bør udarbejdes en ambitiøs europæisk strategi om børns rettigheder. EU bør styrke sin indsats for at beskytte udsatte personer, kvindelige voldsofre og omsorgskrævende personer.

Beskyttelse af personoplysninger

EU bør have en komplet ordning for beskyttelse af personoplysninger på samtlige EU's kompetenceområder. Det bør undersøges, om der kan indføres en europæisk certificering af teknologi, produkter og ydelser, der tilgodeser hensynet til privatlivet. Beskyttelse af personoplysninger kræver et stærkt internationalt samarbejde. EU bør bidrage til udviklingen af og arbejdet hen imod internationale standarder på området.

Deltagelse i det demokratiske liv

Med henblik på valget til Europa-Parlamentet i 2014 vil EU indføre nyskabende foranstaltninger rettet mod borgerne for at tilskynde til deres deltagelse.

Konsulær beskyttelse

Rammerne for koordinering og samarbejde vedrørende konsulær beskyttelse vil blive styrket.

En forenklings af borgernes liv: Et Europa for ret og retfærdighed

Gensidig anerkendelse er hjørnestenen i opbygningen af det europæiske retlige område.

På det civile retlige område bør eksekvaturproceduren for civile og handelsretlige afgørelser afskaffes og gensidig anerkendelse udvides til de områder, der ikke er dækket.

På det strafferetlige område bør princippet om gensidig anerkendelse fortsat iværksættes på alle stadier af proceduren.

Gensidig anerkendelse bør ligeledes udvides til også at omfatte beskyttelsesforanstaltninger for ofre og vidner samt frakendelse af rettigheder.

For at konsolidere den gensidige tillid retssystemerne imellem bør uddannelse af udøverne inden for retsvæsenet styrkes og understøttes gennem udvikling af fælles værktøjer. Udvekslingen mellem udøverne inden for retsvæsenet udbygges, navnlig takket være retsforummet og aktiviteterne inden for de forskellige netværk, der i højere grad bør koordinere deres aktiviteter.

Udviklingen af den gensidige anerkendelse bør ledsages af en tilbundsgående evaluering af gennemførelsen af EU's politikker på det retlige område. EU bør også støtte medlemsstaternes indsats for at forbedre deres retssystemer.

EU bør udstyre sig selv med et fundament af fælles regler med henblik på indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger vedrørende kriminalitet af særlig grov og typisk grænseoverskridende karakter. EU bør i øvrigt, når det er nødvendigt, bringe straffetretten i anvendelse for at sikre en effektiv iværksættelse af sine politikker under overholdelse af EF-Domstolens retspraksis.

På det civile retlige område bør lovgivningerne tilnærmes, for så vidt angår mindstekrav til visse aspekter af den civile retspleje eller vedrørende samværsret.

En lettelse af domstolsadgangen bør være en prioritet. EU bør arbejde på at styrke de eksisterende forordninger for retshjælp, iværksætte elektroniske midler (e-Justice) og lette borgernes adgang til oversættelse og tolkning i forbindelse med retssager. I samme ånd bør formaliteterne ved legalisering af dokumenter forenkles. Støtte til ofre for overtrædelser bør forbedres, navnlig i grænseoverskridende sager.

Retsmidler bør mobiliseres for at understøtte den økonomiske aktivitet. Fuldblyrdelse af retsafgørelser bør forbedres, navnlig ved at indføre en europæisk procedure for arrest i bankindeståender. Arbejdet med at skabe en fælles referenceramme inden for aftaleret vil kunne anvendes, når fremtidige lovforslag og modeller til aftaler vil skulle udformes. Harmoniseringen af reglerne om lovvalg inden for forsikringsaftaler og på det selskabsretlige område bør videreføres. EU vil endvidere, hvor det er hensigtsmæssigt, kunne beslutte at anvende de strafferetlige regler til at idømme sanktioner for misbrug af det finansielle system.

Et Europa, der beskytter

EU og medlemsstaterne bør styrke uddannelsen af sikkerhedsmedarbejdere, navnlig ved at indføre specifikke udvekslingsprogrammer (af Erasmus-typen).