

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

19.6.2006

ARBEJDSDOKUMENT

om en strategi for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Bogdan Klich

INDLEDNING

I december 2005 går Rådet sin tilslutning til en "*strategi for RIA-politikkenes eksterne dimension: global frihed, sikkerhed og retfærdighed*"¹. Dette dokument støtter sig på bidraget fra Rådets generalsekretariat og Kommissionens meddelelse fra oktober 2005 med titlen "*En strategi for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed*"².

Europa-Parlamentet vil gøre rede for sine synspunkter vedrørende Kommissionens meddelelse, selv om det også anbefales at tage hensyn til de andre dokumenter, der har forbindelse med Rådets strategi.

Arbejdet med denne sag finder sted i udvidet samarbejde mellem LIBE og AFET, jf. artikel 47 i forretningsordenen. LIBE's arbejdsgruppe har allerede påbegyndt sit arbejde ved at afholde et møde med Kommissionen.

HISTORISK BAGGRUND

Det første forsøg på at få klarhed over EU's forbindelser udadtil på området retlige og indre anliggender (RIA) blev gjort i 2000³ på Det Europæiske Råds møde i Feira.

I 2004 behandlede Haag-programmet den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som en voksende prioritet og fokuserede på sikkerhed, bekæmpelse af terrorisme, asyl og indvandring. Det opfordrede Kommissionen og Rådets generalsekretær/højststående repræsentant til at udarbejde en EU-strategi, der dækkede alle eksterne aspekter af RIA-politikken inden udgangen af 2005. Dette blev ligeledes bekræftet af Det Europæiske Råd i Bruxelles i juni 2005.

RÅDETS GENERALSEKRETARIATS BIDRAG TIL STRATEGIEN

Den 4. oktober 2005 offentliggjorde Rådets generalsekretariat et *bidrag til den debat, der inden udgangen af 2005 skal føre til en strategi for forbindelserne udadtil på RIA-området*⁴.

Dette dokument henviser til den europæiske sikkerhedsstrategi⁵ fra 2003 og prøver at fastlægge, hvordan EU's eksterne indsats bedre kan tjene EU's interesser som helhed og de enkelte medlemsstaters interesse i retlige og indre anliggender.

Bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet og forvaltning af migrationsstrømme er ifølge Rådets generalsekretariat de vigtigste spørgsmål.

Rådet anbefaler en mere proaktiv fremgangsmåde, således at alle til rådighed værende instrumenter sættes ind på at nå målene, større kohærens mellem de anvendte instrumenter, og fremsætter flere praktiske forslag, som er blevet overtaget af formandskabets strategi.

¹ Dok. 15446/05.

² KOM(2005)491.

³ Dok. 7653/00.

⁴ Dok. 12850/05.

⁵ Dok. 15895/05.

KOMMISSIONENS MEDDELELSE "EN STRATEGI FOR DEN EKSTERNE DIMENSION AF OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED"

Meddelelsen fra den 12. oktober 2005 giver en oversigt over de eksterne udfordringer, som området med frihed, sikkerhed og retfærdighed står overfor samt de instrumenter, som EU har til rådighed, og det opstiller en række mål, prioriteter, principper og foreslår en række fremtidige skridt.

Med hensyn til udfordringerne for EU's interne sikkerhed nævner meddelelsen terrorisme, organiseret kriminalitet (der drager fordel af svigt hos institutionerne i svage stater) og ulovlig migration.

Det er Kommissionens erklærede mål at demonstrere, hvordan den eksterne dimension ved retlige og indre anliggender bidrager til etablering af det indre område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og samtidig støtter de politiske mål for EU's eksterne forbindelser, "herunder tilslutning til og fremme af frihed, sikkerhed og retfærdighed i tredjelande".

Meddelelsen erindrer om, at den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed ikke må ses som et uafhængigt politikområde, men skal være en del af EU's udenrigspolitiske aktiviteter. Der foreslås derfor en styrkelse af de retlige samt de friheds- og sikkerhedsmæssige aspekter ved udenrigspolitikken.

Kommissionen betragter fremme af retsstatsprincippet, god forvaltningspraksis, demokrati og respekt for menneskerettighederne i eksterne lande på følgende måde:

- det er væsentligt for at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed *internt*
- de interne og eksterne aspekter af *EU's sikkerhed* er tæt forbundet med hinanden
- samfund baseret på disse værdier vil være mere effektive i *bekæmpelsen af trusler mod sikkerheden*
- det giver mulighed for at opnå en bæredygtig udvikling og realisere *millenniumudviklingsmålene*.

Kommissionen hævder, at "den omfattende lovgivning" for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for EU's grænser og EU's erfaringer og resultater i forbindelse med spørgsmål som grænseforvaltning, migrationsstyring og bekæmpelse af organiseret kriminalitet" kan tjene som inspiration for tredjelande.

Meddelelsen foreslår, at EU kan gøre mere for at styrke kapacitet og samarbejde over hele verden, og at EU skal fortsætte med at tilskynde til regionalt samarbejde. Der henvises til vellykket samarbejde med Tyrkiet, Marokko, Ukraine, Moldova og Rusland.

Meddelelsen opstiller en række politiske prioriteter: fremme af menneskerettigheder, styrkelse af institutioner og god forvaltningspraksis, forbedring af migration, asyl og grænseforvaltning, bekæmpelse af terrorisme, håndtering af organiseret kriminalitet, herunder handel med mennesker, narkotika og menneskeorganer, falskmøntneri, økonomisk og finansiel kriminalitet og cyberkriminalitet.

Meddelelsen opstiller også nogle principper:

- geografisk prioritering

- differentiering mellem lande
- fleksibilitet
- koordination på tværs af søjlerne
- tæt partnerskab med tredjelande
- relevansen af foranstaltningerne udadtil: Der bør skabes en klar forbindelse mellem interne tiltag, der sigter mod at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og eksterne tiltag
- merværdi
- benchmarking

Metoder og politiske instrumenter til gennemførelse af strategien er især bilaterale aftaler, tiltrædelsesproces, den europæiske naboskabspolitik, regionalt samarbejde, individuelle ordninger med bestemte lande (USA), operationelt samarbejde med Europol, Eurojust og CEPOL, udviklingspolitik og internationale organisationer. Meddelelsen henviser til det igangværende samarbejde med USA, Vestbalkan, Rusland, Ukraine og Middelhavslandene.

Endelig fremsættes der i meddelelsen forslag vedrørende gennemførelse af strategien:

- Kommissionen bør fastsætte prioriteter, fastlægge foranstaltninger og overvåge gennemførelsen; Rådet bør også se på de fremskridt, der gøres, og de prioriteter, der fastsættes
- koordinationen i Rådet bør forbedres
- den indbyrdes sammenhæng i EU's foranstaltninger udadtil bør forbedres
- Kommissionen må fuldt spille sin rolle i internationale organisationer for at gøre EU's indsats mere synlig
- Kommissionen bør styrke sin indsats for at støtte det regionale samarbejde
- EU bør yderligere udvikle sin kapacitet til at reagere hurtigt på pludseligt opståede behov eller trusler.

EN STRATEGI FOR RIA-POLITIKKENS EKSTERNE DIMENSION: GLOBAL FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED¹

Det britiske formandskab offentliggjorde under inddragelse af væsentlige elementer i Kommissionens og sekretariatets bidrag en "*strategi for RIA-politikens eksterne dimension: global frihed, sikkerhed og retfærdighed*", som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender - RIA) den 1.-2. december og godkendt af Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser - AGEX) den 12. december 2005.

Strategien starter med at gøre rede for de EU's vigtigste tematiske prioriteter: terrorisme, organiseret kriminalitet (menneskehandel, narkotika), korruption og forvaltning af migrationsstrømme.

EU må samarbejde i partnerskab med tredjelande om disse spørgsmål, som "der omfatter styrkelse af retsstatsprincipperne og fremme af respekten for menneskerettighederne og internationale forpligtelser".

¹ Rådets dok. 15446/05 RIA 488 RELEX 741 af 6.12.2005.

Strategien henleder opmærksomheden på forbindelserne mellem RIA-målene og den fælles udenrigs- og forsvarspolitik, den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, udviklingspolitikken, den europæiske sikkerhedsstrategi¹ og EU's økonomiske og handelspolitiske mål.

Formandskabet erindrer om de tilgrundliggende principper, der anføres i Kommissionens meddelelse, og tilføjer nogle andre (f.eks. at forbindelser med tredjelande bør anvendes som et incitament for dem til at indføre og overholde internationale standarder og forpligtelser på RIA-området).

EU kan anvende flere mekanismer til at opnå sine RIA-mål: udsigten til tiltrædelse af EU, den europæiske naboskabspolitik og handlingsplanerne, det strategiske partnerskab med USA og den bredere transatlantiske dialog samt samarbejdet med Rusland.

Efter nogle forslag (f.eks. om at EU skal samarbejde med etablerede regionale grupperinger, internationale organisationer og EU-organer osv.) anfører strategien forslag om strukturer og processer:

- **Overvågning** af de fremskridt, der gøres i samarbejdet med tredjelande hver 18. måned, ved Kommissionen og Rådssekretariatet²
- **indsatsorienterede dokumenter** vedrørende specifikke lande, regioner eller temaer, som udarbejdes af formandskabet i samarbejde med Rådssekretariatet, Kommissionen og interesserede medlemsstater. De første fem dokumenter skal omhandle følgende:
 1. samarbejdet om terrorismebekæmpelse med Nordafrika
 2. samarbejde med Vestbalkan og andre af EU's nære naboer om organiseret kriminalitet, korruption, ulovlig indvandring og terrorismebekæmpelse
 3. narkotikafremstilling og narkotikahandel fra Afghanistan
 4. samarbejde om migrationsspørgsmål med afrikanske lande
 5. det fælles rum med frihed, sikkerhed og retfærdighed med Rusland.

STRATEGIENS GENNEMFØRELSE

Der blev nedsat tre "grupper af formandskabets venner" til at arbejde med de indsatsorienterede dokumenter om Vestbalkan/relevant nabopolitik, Afghanistan og Afrika/migration.

Det indsatsorienterede dokument om forbedring af samarbejdet med Vestbalkan er allerede

¹ Dok. 15895/03.

² Den første rapport skal aflægges i december 2006.

blevet godkendt af Rådet (RIA) den 1.-2. juni 2006, medens arbejdet med de europæiske naboskabslande fortsat er i gang. Det indsatsorienterede dokument fra Afghanistan/narkotika-gruppen blev godkendt på det samme møde i RIA. Det indsatsorienterede dokument om Afrika/migration er blevet udsat i lyset af det arbejde, der blev gjort under det britiske formandskab, og igangværende projekter i Kommissionen. Det indsatsorienterede dokument om Rusland vil blive behandlet under det kommende finske formandskab.

På ministerkonferencen i Wien om *betydningen af intern sikkerhed i forholdet mellem EU og dets naboer* den 4.-5. maj 2006 drøftede repræsentanter for EU, tredjelande, USA, Rusland og internationale organisationer betydningen af intern sikkerhed i deres eksterne forbindelser, fastlagde de vigtigste principper for partnerskabet med tredjelande og fokuserede på de prioriterede områder for det fremtidige samarbejde, nemlig terrorisme, organiseret kriminalitet, korruption, migration og asyl.

KONKLUSION

Europa-Parlamentet skal udtale sig om Kommissionens meddelelse, idet det prøver at fremsætte praktiske henstillinger i lyset af Rådets strategi for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Ordføreren agter også at tage hensyn til de første fem temaer, som Rådet har valgt, og til indholdet af de eksisterende indsatsorienterede dokumenter.

Da Kommissionen og Rådssekretariatet skal aflægge rapport hver 18. måned om de fremskridt, der gøres i samarbejdet med tredjelande, er det også ønskeligt, at Europa-Parlamentet undersøger disse rapporter og overvåger gennemførelsen af de indsatsorienterede dokumenter.