

Formandskabets konklusioner

1. Det Europæiske Råd drøftede navnlig
 - forberedelse af midtvejsrevisionen af Lissabon-strategien
 - et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Haag-programmet
 - formidling af EU.Det Europæiske Råd førte endvidere drøftelser med Iraks premierminister, Ayad Allawi.
2. Inden Det Europæiske Råds møde gav formanden for Europa-Parlamentet, Josep Borrell, en redegørelse, der blev efterfulgt af en udveksling af synspunkter.
3. Det Europæiske Råd noterede sig resultatet af Europa-Parlamentets debat om indsættelsen af den nye Kommission. Det udtrykte tilfredshed med den nye liste over indstillede kommissionsmedlemmer, som den indstillede kommissionsformand, José Manuel Barroso, har forelagt. Rådet vedtog denne liste efter fælles overenskomst med den indstillede formand. Det Europæiske Råd udtrykte håb om, at denne Kommission kan blive godkendt og tiltræde snarest muligt.
4. Det Europæiske Råd noterede sig med stor tilfredshed, at traktaten om en forfatning for Europa højtideligt blev undertegnet på alle medlemsstaters vegne den 29. oktober 2004 i Rom.

I. LISSABON-STRATEGIEN: FORBEREDELSE AF MIDTVEJSREVISIONEN

5. Det Europæiske Råd bekræftede gyldigheden og relevansen af den proces, det satte i gang i marts 2000 i Lissabon med det sigte at opnå en væsentlig styrkelse af de europæiske økonomiers konkurrenceevne gennem en afbalanceret strategi, der rummer en økonomisk, en social og en miljømæssig dimension. Det opfordrede Rådet til at bygge videre på de fremskridt, der er gjort siden Det Europæiske Råds forårsmøde, og til at fastholde fremdriften i arbejdet. Det fremhævede atter betydningen af, at medlemsstaterne gennemfører vedtagne foranstaltninger.

6. Det Europæiske Råd understregede den store betydning, som midtvejsrevisionen på Det Europæiske Råds forårsmøde 2005 har for at få sat fornyet gang i Lissabon-strategien. I den forbindelse udtrykte det tilfredshed med en redegørelse fra Wim Kok, som er formand for den gruppe på højt plan, der rådgiver Kommissionen om forberedelserne til midtvejsrevisionen. Redegørelsen blev efterfulgt af en drøftelse.
7. Det Europæiske Råd udtrykte tilfredshed med, at Europa-Kommissionen agter fortsat at lade gennemførelsen af Lissabon-strategien være et centralt element i sin politik. I den forbindelse opfordrede det Kommissionen til inden udgangen af januar 2005 at fremsætte de nødvendige forslag med henblik på midtvejsrevisionen i lyset af nye udfordringer. Disse vidtspændende forslag bør tage hensyn til rapporten fra gruppen på højt plan under Wim Koks ledelse og tilgodese medlemsstaternes synspunkter. Der skal også i forslagene tages hensyn til den forestående revision af strategien for bæredygtig udvikling. Det Europæiske Råd opfordrede Rådet til at behandle forslagene i god tid og ser frem til yderligere konkrete bidrag, der kan føre til en vellykket gennemførelse af Lissabon-strategien i alle dens dimensioner.
8. Det Europæiske Råd noterede sig drøftelsen på det sociale trepartstopmøde og opfordrede i erkendelse af, at arbejdsmarkedets parter spiller en central rolle på alle niveauer, især i forbindelse med modernisering af arbejdsmarkedet og foregribelse af forandringer, disse til at bakke op om midtvejsrevisionen om en mere effektiv gennemførelse af Lissabon-strategien.
9. Det Europæiske Råd noterede sig med tilfredshed, at der er blevet iværksat et program af tiltag med henblik på at fremme det fælles initiativ om bedre regulering. EU-institutionerne har gjort gode fremskridt hen imod udvikling af en fælles fremgangsmåde i forbindelse med konsekvensanalyser og tilpasning af arbejdsmetoderne med henblik på forenklingsprogrammet som foreskrevet i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

10. Det Europæiske Råd udtrykte tilfredshed med konklusionerne fra Økofin-Rådet den 21. oktober. Det fremhævede i denne forbindelse specielt
- opbakningen til udviklingen af en fælles metode til måling af de administrative byrder
 - Kommissionens planer om i nær fremtid at fremlægge en meddelelse om dette emne
 - samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne om pilotprojekter med henblik på en nærmere fastlæggelse af en sådan metode, der skal være afsluttet tidligst muligt i 2005.

Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til, når pilotprojekterne er afsluttet, at implementere den fælles metode i sine retningslinjer for konsekvensanalyser og arbejdsmetoder med henblik på forenkling.

11. Det Europæiske Råd, som påskønner den store rolle, Europa-Parlamentet spiller på dette område, udtrykte tilfredshed med de fremskridt, Kommissionen og Rådet har gjort med hensyn til at fastlægge, hvilke mål Rådet skal prioritere i forenklingen af den eksisterende fællesskabslovgivning under overholdelse af gældende fællesskabsret. Det opfordrede Kommissionen til at indarbejde disse prioriterede mål i sit rullende forenklingsprogram. Det noterede sig, at de prioriterede mål sandsynligvis vil ligge inden for sektorerne miljø, transport og statistik. Det opfordrede Rådet til primært at arbejde videre inden for disse udvalgte sektorer og til på samlingen i november at fastlægge de endelige prioriterede mål i form af en liste på 10-15 retsakter.

12. På Det Europæiske Råds forårsmøde i 2005 vil emnet bedre regulering blive behandlet i sammenhæng med midtvejsrevisionen af Lissabon-strategien.

13. I forbindelse med forberedelsen af midtvejsrevisionen noterede Det Europæiske Råd sig endelig skrivelsen fra stats- og regeringscheferne i Frankrig, Tyskland, Spanien og Sverige, hvori de understreger de demografiske faktorerers betydning for, hvordan Europas fremtidige økonomiske og sociale udvikling vil forme sig, samt opfordrer til udarbejdelse af en "europæisk ungdomspagt".

II. ET OMRÅDE MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED:

HAAG-PROGRAMMET

14. Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters sikkerhed er blevet et mere presserende anliggende, navnlig på baggrund af terrorangrebene den 11. september 2001 i USA og den 11. marts 2004 i Madrid. EU-borgerne forventer med rette, at Den Europæiske Union anlægger en mere effektiv, fælles tilgang til grænseoverskridende problemer som ulovlig migration, menneskehandel og menneskesmugling samt terrorisme og organiseret kriminalitet, idet den samtidig garanterer respekten for de grundlæggende friheder og rettigheder.
15. Fem år efter mødet i Tammerfors, hvor Det Europæiske Råd godkendte et program, der lagde fundamentet til vigtige resultater med hensyn til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, er tiden inde til et nyt program, så EU kan bygge videre på disse resultater og effektivt tage de nye udfordringer op, som det vil blive stillet over for. Det Europæiske Råd vedtog derfor et nyt, flerårigt program for de næste fem år, benævnt Haag-programmet, der er knyttet som bilag til disse konklusioner. Dette program afspejler de ambitioner, der kommer til udtryk i traktaten om en forfatning for Europa. Det tilgodeser Kommissionens evaluering, som Det Europæiske Råd hilste velkommen i juni 2004, samt den henstilling om anvendelse af kvalificeret flertal og den fælles beslutningsprocedure, der blev vedtaget af Europa-Parlamentet den 14. oktober 2004.
16. Haag-programmet omhandler alle aspekter af politikker, der vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder den eksterne dimension, og navnlig grundlæggende rettigheder og borgerskab, asyl og migration, grænseforvaltning, integration, bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, retsligt samarbejde og politisamarbejde samt civilret, og dertil kommer i december 2004 en narkotikastrategi. I forbindelse hermed finder Det Europæiske Råd, at det er af afgørende betydning, at der indføres hensigtsmæssige retlige EU-instrumenter, at det praktiske og operationelle samarbejde mellem relevante nationale organer styrkes, og at vedtagne foranstaltninger gennemføres rettidigt.

17. På baggrund af dette program opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremlægge en handlingsplan i 2005 med forslag til konkrete tiltag og en tidsplan for vedtagelsen og gennemførelsen. Det anmoder desuden Kommissionen om at forelægge Rådet en årsrapport om gennemførelsen af EU-foranstaltningerne ("resultattavlen"). Medlemsstaterne skal fremsende de relevante oplysninger med henblik herpå. I den forbindelse fremhævede Det Europæiske Råd vigtigheden af gennemsigtighed og af Europa-Parlamentets inddragelse.
18. Det Europæiske Råd anmodede Rådet om at sikre, at tidsplanen for hver enkelt foranstaltning overholdes.
19. Det Europæiske Råd noterede sig uden at foregribe de finansielle rammer for 2007-2013, at der skal tages behørigt hensyn til de finansielle virkninger af det flerårige program for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
20. Det Europæiske Råd vil i andet halvår af 2006 evaluere de fremskridt, der er gjort med Haag-programmet.

III. FORMIDLING AF EU

21. Det Europæiske Råd gentog på ny, at der er behov for at styrke borgernes bevidsthed om betydningen af EU's arbejde, og udtrykte tilfredshed med resultatet af Europaministrenes samling vedrørende dette emne. Det opfordrede også fremtidige formandskaber til at fortsætte drøftelserne om dette spørgsmål, herunder undersøge mulighederne for tv-transmitterede offentlige debatter om EU-spørgsmål forud for møder i Det Europæiske Råd. Europas borgere er fælles om væsentlige værdier, og politikerne på såvel nationalt som europæisk plan har et ansvar for at formidle relevansen af det europæiske projekt og inddrage europæerne i beslutningsprocessen gennem offentlig debat og aktivt medborgerskab.

22. Det Europæiske Råd udtrykte tilfredshed med, at Kommissionen fortsat lægger stor vægt på formidling og agter at fremlægge sin formidlingsstrategi i god tid inden Det Europæiske Råds møde i juni 2005.
23. Det Europæiske Råd gentog atter, at processen med ratificering af forfatningstraktaten er en vigtig anledning til at informere offentligheden om EU-anliggender. Medlemsstaterne kan udveksle oplysninger og erfaringer vedrørende denne proces, selv om oplysningskampagner i forbindelse med ratificeringen fortsat er den enkelte medlemsstats eget ansvar.

IV. UDVIDELSEN

24. Det Europæiske Råd påhørte en redegørelse fra formanden for Europa-Kommissionen om de fremskridtsrapporter, det strategidokument vedrørende udvidelsen og de henstillinger vedrørende de fire kandidatlande samt den redegørelse for spørgsmål i forbindelse med Tyrkiets udsigt til medlemskab, som Kommissionen offentliggjorde den 6. oktober 2004.
25. Det Europæiske Råd bekræftede, at det - som det fremgår af tidligere konklusioner - vil behandle udestående spørgsmål vedrørende udvidelsen på mødet i december 2004.

V. EKSTERNE ANLIGGENDER

Præsidentvalget i USA

26. Det Europæiske Råd lykønskede varmt præsident George W. Bush med hans genvalg som præsident for Amerikas Forenede Stater. Vort nære transatlantiske partnerskab, der bygger på fælles værdier, er af afgørende betydning for Europas tilgang til skabelsen af international fred, sikkerhed og fremgang. Vore stærke politiske, økonomiske og kulturelle bånd gør os til naturlige og uundværlige partnere for hinanden.

27. Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater har et fælles ansvar for at tackle de store trusler og udfordringer såsom regionale konflikter, navnlig Mellemøsten, terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, AIDS og bekæmpelse af fattigdom. Den Europæiske Union og De Forenede Stater bør også fortsat arbejde tæt sammen for at bidrage til et positivt resultat af handelsforhandlingerne i Doha-runden.
28. Den Europæiske Union og dens medlemsstater ser frem til at arbejde meget tæt sammen med præsident Bush og hans nye administration om at kombinere vore bestræbelser - også i multilaterale institutioner - på at fremme retsstatsprincippet og skabe en retfærdig, demokratisk og sikker verden.

Sudan

29. Det Europæiske Råd udtrykte dyb bekymring over situationen i Sudan/Darfur og betonedede vigtigheden af, at menneskerettighederne overholdes, og at sikkerhedsforholdene forbedres. Det opfordrede Sudans regering og de øvrige parter til at efterkomme de krav, det internationale samfund har stillet. Det Europæiske Råd bekræftede på ny sin støtte til Den Afrikanske Union og erklærede sig endnu engang rede til at yde bistand og ekspertise til en udvidelse af Den Afrikanske Unions mission i Darfur. I den forbindelse tilsluttede Det Europæiske Råd sig Rådets konklusioner af 2. november og opfordrede Rådet og Kommissionen til hurtigst muligt at foretage de skridt, der er nødvendige for deres gennemførelse, uden at udelukke brugen af sanktioner.

Irak

30. Det Europæiske Råd mødtes med Iraks premierminister, Ayad Allawi, for at drøfte situationen i Irak og gentog atter sin stærke støtte til den politiske proces i Irak og den irakiske midlertidige regering. Det udtrykte tilfredshed med, at Irak er fast besluttet på at videreføre den politiske proces, og forsikrede premierministeren om, at Den Europæiske Union fortsat vil støtte det irakiske folks modige og vanskelige kurs hen imod en genoprettelse af sikkerhed, demokrati og retsstatsforhold. I den forbindelse vedtog Det Europæiske Råd erklæringen i bilaget og tilskyndede Rådet og Kommissionen til hurtigst muligt at foretage de skridt, der er nødvendige for dens gennemførelse.

Mellemøsten

31. Det Europæiske Råd udtrykker sin solidaritet med det palæstinensiske folk i denne svære stund. Det opfordrer den palæstinensiske ledelse til at udvise stor ansvarsfølelse med hensyn til at sikre, at de palæstinensiske institutioner fungerer normalt. Det Europæiske Råd finder det af afgørende betydning, at der fortsat findes en legitim ledelse, som beslutsomt arbejder videre hen imod fred i Mellemøsten.
32. Det Europæiske Råd, der erindrer om de vedtagne EU-holdninger, går fortsat ind for den tostatsløsning, der er beskrevet i køreplanen og aftalt mellem parterne, og som vil føre til en levedygtig, sammenhængende, suveræn og uafhængig palæstinensisk stat, der eksisterer side om side i fred med et Israel, der består indenfor anerkendte og sikre grænser.
33. Det Europæiske Råd hilser med tilfredshed, at Knesset den 26. oktober stemte for Israels tilbagetrækning fra Gaza-striben og en del af den nordlige Vestbred. Det Europæiske Råd erklærer sig rede til at støtte en sådan tilbagetrækning som et første skridt i den samlede proces i overensstemmelse med de betingelser, som Det Europæiske Råd fastlagde i marts 2004, herunder betingelsen om, at tilbagetrækningen finder sted inden for rammerne af køreplanen. Det Europæiske Råd erindrer også om kvartettens erklæring af 22. september.
34. Det Europæiske Råd støtter det kortfristede handlingsprogram på områderne sikkerhed, reformer, valg og økonomi, som den højtstående repræsentant har foreslået. Det understreger navnlig, at det er rede til at støtte valgprocessen i de palæstinensiske områder. Det Europæiske Råd opfordrer Den Palæstinensiske Myndighed til at tilrettelægge valgene efter internationale standarder under en uafhængig valgkommissions myndighed og opfordrer Israel til at lette valgene.

35. Det Europæiske Råd understreger, at disse initiativer forudsætter fuldt samarbejde fra parternes side og mellem parterne indbyrdes samt koordinering med andre berørte partnere, især i regionen - navnlig med Egypten - samt inden for kvartetten. Det Europæiske Råd gentager på ny, at det er rede til at støtte Den Palæstinensiske Myndighed med at tage ansvaret for lov og orden. Det Europæiske Råd opfordrer den højtstående repræsentant og Kommissionen til at forelægge jævnlige statusrapporter om gennemførelsen af disse initiativer.
36. Med henblik på en genoptagelse af en meningsfuld politisk forhandlingsproces er Det Europæiske Råd samtidig af den opfattelse, at disse kortfristede forslag ville opnå mere støtte, hvis de indgik i et bredere politisk perspektiv. Det opfordrer den højtstående repræsentant til at foretage konsultationer med henblik herpå med parterne, med det internationale samfund og især med de andre medlemmer af kvartetten.
37. Det Europæiske Råd gentager sin fordømmelse af vold og terrorisme og opfordrer indtrængende til genoptagelse af en våbenhvile, der omfatter alle parter og grupper.

Iran: Nukleare spørgsmål

38. Det Europæiske Råd drøftede de seneste diskussioner med Iran om dets nukleare program. Det bekræftede på ny, at det vil arbejde på at bane vej for et varigt og samarbejdsbaseret langsigtet forhold til Iran, som også omfatter politiske, handelsmæssige og teknologiske dimensioner.
39. Det understreger den betydning, det tillægger skabelsen af tillid til den fredelige karakter af Irans nukleare program, og nødvendigheden af gennemsigtighed og overholdelse af IAEA's styrelsesråds resolutioner. En fuldstændig og vedvarende frivillig suspension af alle berignings- og oparbejdningsaktiviteter vil bane vej for drøftelser om et langsigtet samarbejde til gavn for begge parter.

40. Det bekræftede, at Den Europæiske Union og dens medlemsstater fortsat vil engagere sig aktivt - navnlig gennem de bestræbelser, som Frankrig, Tyskland, Det Forenede Kongerige og den højtstående repræsentant udfolder - med det mål at gøre fremskridt med det iranske nukleare spørgsmål inden mødet i IAEA's styrelsesråd den 25. november 2004.
41. Det Europæiske Råd var enig om, at hvis de nuværende diskussioner munder ud i et gunstigt resultat, bør forhandlingerne om en handels- og samarbejdsaftale genoptages, så snart suspensionen er blevet verificeret.

Ukraine

42. Det Europæiske Råd værdsætter Ukraine som en vigtig nabo og partner. Derfor beklager det, at første runde af præsidentvalget i Ukraine den 31. oktober ikke levede op til de internationale standarder for demokratiske valg.
43. Det Europæiske Råd glædede sig over den store valgdeltagelse, som det så som et positivt element.
44. Det Europæiske Råd opfordrer de ukrainske myndigheder til at afhjælpe de påpegede mangler i god tid inden anden valgrunde og skabe betingelserne for frie og retfærdige valg, især ved at sikre lige adgang til de statslige medier for begge kandidater.

Fælles strategi for Middelhavsområdet

45. Det Europæiske Råd noterede sig rapporten om gennemførelsen af den fælles strategi for Middelhavsområdet og vedtog at forlænge dens anvendelsesperiode med 18 måneder indtil den 23. januar 2006.

HAAG-PROGRAMMET

**TIL STYRKELSE AF FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED
I DEN EUROPÆISKE UNION**

I. INDLEDNING

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

Den Europæiske Union har i de seneste år øget sin rolle med hensyn til at sikre politi- og toldsamarbejde samt retligt samarbejde og udvikle en koordineret politik vedrørende asyl, indvandring og kontrol af de ydre grænser. Denne udvikling vil fortsætte med en mere grundfæstet etablering af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem traktaten om en forfatning for Europa, der blev undertegnet den 29. oktober 2004 i Rom. Denne traktat og de foregående traktater, Maastricht-traktaten, Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten, har gradvist tilvejebragt en fælles retlig ramme inden for retlige og indre anliggender og en integrering af dette politikområde i andre EU-politikområder.

EU's politik på området retlige og indre anliggender har siden Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i 1999 udviklet sig som led i et generelt program. Selv om ikke alle de oprindelige mål er blevet nået, er der blevet gjort omfattende og koordinerede fremskridt. Det Europæiske Råd hilser de resultater velkommen, der er blevet opnået i den første femårsperiode: fundamentet for en fælles asyl- og indvandringspolitik er blevet lagt, der er forberedt en harmonisering af grænsekontrollen, politisamarbejdet er blevet forbedret, og man er kommet langt med grundlaget for det retlige samarbejde på basis af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme.

Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters sikkerhed er blevet et mere presserende anliggende, navnlig på baggrund af terrorangrebene den 11. september 2001 i USA og den 11. marts 2004 i Madrid. EU-borgerne forventer med rette, at Den Europæiske Union anlægger en mere effektiv, fælles tilgang til grænseoverskridende problemer som ulovlig migration, menneskehandel og menneskesmugling, terrorisme og organiseret kriminalitet og til forebyggelse af disse problemer, idet den samtidig garanterer respekten for de grundlæggende friheder og rettigheder. Navnlig for så vidt angår sikkerhed er koordinering og sammenhæng mellem den indre og den ydre dimension blevet stadig mere påkrævet, og indsatsen på dette område må aktivt videreføres.

Fem år efter Det Europæiske Råds møde i Tammerfors er tiden inde til en ny dagsorden, så EU kan bygge videre på disse resultater og effektivt tage de nye udfordringer op, som det vil blive stillet over for. Det Europæiske Råd har derfor vedtaget dette nye, flerårige program, benævnt Haag-programmet. Det afspejler de ambitioner, der kommer til udtryk i traktaten om en forfatning for Europa, og bidrager til at forberede EU på forfatningstraktatens ikrafttræden. Det tilgodeser Kommissionens evaluering¹, som Det Europæiske Råd hilste velkommen i juni 2004, og den henstilling, som Europa-Parlamentet vedtog den 14. oktober 2004², navnlig med hensyn til overgangen til kvalificeret flertal og fælles beslutningsprocedure som omhandlet i EF-traktatens artikel 67, stk. 2.

Formålet med Haag-programmet er at forbedre EU's og medlemsstaternes evne til i fællesskab at sikre grundlæggende rettigheder, minimumsretsplejegarantier og adgang til domstolene, at yde beskyttelse i henhold til Genève-flygtningekonventionen og andre internationale traktater til personer, der har behov for det, at regulere migrationsstrømmene og kontrollere EU's ydre grænser, at bekæmpe den organiserede grænseoverskridende kriminalitet og terrortruslen, at udnytte Europols og Eurojusts potentiale, at videreudbygge den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og attester i både civile sager og straffesager og at fjerne retlige og judicielle hindringer i forbindelse med civilretlige og familieretlige sager med grænseoverskridende virkninger. Dette er et mål, der skal nås af hensyn til vore borgere gennem udvikling af et fælles asylsystem og forbedring af adgangen til domstolene, gennem bedre praktisk politisamarbejde og retligt samarbejde samt gennem en tilnærmelse af lovgivningerne og udarbejdelse af fælles politikker.

¹ KOM(2004) 401 endelig.

² P6_TA-PROV(2004)0022 A6-0010/2004.

Et centralt element i den nærmeste fremtid vil være forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. En fælles tilgang på dette område bør bygge på det princip, at medlemsstaterne i forbindelse med beskyttelsen af den nationale sikkerhed i fuldt omfang bør tilgodese sikkerheden i EU som helhed. Det Europæiske Råd vil desuden blive anmodet om i december 2004 at tilslutte sig EU's nye narkotikastrategi for 2005-2012, der vil blive en del af det foreliggende program.

Det Europæiske Råd finder, at det fælles projekt om at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er af afgørende betydning for at gøre samfundene sikre, skabe gensidig tillid og styrke retsstaten i hele EU. Frihed, retfærdighed, kontrol ved de ydre grænser, indre sikkerhed og terrorismeforebyggelse bør fremover betragtes som uadskillelige elementer i EU som helhed. En optimal beskyttelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver tværfaglig og koordineret handling både på EU-plan og på nationalt plan fra de kompetente retshåndhævende myndigheders side, navnlig politi, toldvæsen og grænsekontrolmyndigheder.

På baggrund af dette program opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at forelægge Rådet en handlingsplan i 2005, hvori dette programs mål og prioriteter omsættes til konkrete tiltag. Planen skal indeholde en tidsplan for vedtagelse og gennemførelse af samtlige tiltag. Det Europæiske Råd anmoder Rådet om at sikre, at tidsplanen for de enkelte foranstaltninger overholdes. Kommissionen opfordres til at forelægge Rådet årlige rapporter om gennemførelsen af Haag-programmet ("resultattavler").

II. GENERELLE RETNINGSLINJER

1. Generelle principper

Nedenstående program søger at tage udfordringerne op og opfylde borgernes forventninger. Programmet er baseret på en pragmatisk tilgang og bygger på det arbejde, der er i gang på grundlag af Tammerfors-programmet, samt på nuværende handlingsplaner og en evaluering af førstegenerationsforanstaltningerne. Det bygger endvidere på de generelle principper om subsidiaritet, proportionalitet, solidaritet og respekt for medlemsstaternes forskellige retssystemer og -traditioner.

Traktaten om en forfatning for Europa (i det følgende benævnt "forfatningstraktaten") har tjent som pejlemærke for ambitionsniveauet, men det er de nugældende traktater, der danner retsgrundlaget for Rådets handling, indtil forfatningstraktaten træder i kraft. De forskellige politikområder er derfor blevet gennemgået for at afgøre, om det indledende arbejde eller de indledende undersøgelser kan sættes i gang allerede nu, så de foranstaltninger, der er foreskrevet i forfatningstraktaten, kan træffes, så snart den træder i kraft.

De grundlæggende rettigheder som garanteret ved den europæiske menneskerettighedskonvention og chartret om grundlæggende rettigheder i forfatningstraktatens del II, herunder også de forklarende noter, samt Genève-flygtningekonventionen skal respekteres fuldt ud. Samtidig er det hensigten med programmet, at der skal gøres reelle og væsentlige fremskridt hen imod større gensidig tillid og fremme af fælles politikker til fordel for alle vore borgere.

2. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder

Med integreringen af chartret i forfatningstraktaten og tiltrædelsen af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vil EU og dets institutioner juridisk blive forpligtet til at sikre, at de grundlæggende rettigheder ikke blot overholdes, men fremmes aktivt inden for alle EU's aktivitetsområder.

I den forbindelse hilser Det Europæiske Råd, der erindrer om, at det er fast besluttet på at bekæmpe enhver form for racisme, antisemitisme og fremmedhad, således som det gav udtryk for i december 2003, med tilfredshed Kommissionens meddelelse om udvidelse af mandatet for Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad, så det bliver et menneskerettighedsagentur.

3. Gennemførelse og evaluering

Kommissionens status over Tammerfors-programmet³ viste et klart behov for en fyldestgørende og rettidig gennemførelse og evaluering af alle former for foranstaltninger inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

³ KOM(2004) 401 endelig.

Det er af afgørende betydning, at Rådet i 2005 udvikler praktiske metoder, der kan fremme en rettidig gennemførelse på alle politikområder: foranstaltninger, der kræver brug af de nationale myndigheders ressourcer, bør ledsages af konkrete planer, der kan sikre en mere effektiv gennemførelse, og gennemførelsesperiodens længde bør fastsættes i forhold til, hvor kompleks en foranstaltning der er tale om. Regelmæssige fremskridtsrapporter fra Kommissionen til Rådet i løbet af gennemførelsesperioden kunne tjene som incitament til en indsats i medlemsstaterne.

Efter Det Europæiske Råds opfattelse er en evaluering af såvel gennemførelsen af alle foranstaltningerne som deres virkninger af afgørende betydning for effektiviteten af EU's indsats. De evalueringer, der foretages fra 1. juli 2005, skal være systematiske, objektive, upartiske og effektive, men samtidig bør det undgås, at der lægges for stor en administrativ byrde på de nationale myndigheder og Kommissionen. Evalueringerne bør have til formål at vurdere, hvordan en foranstaltning har virket, og foreslå løsninger på de problemer, der måtte være konstateret under gennemførelsen og/eller anvendelsen. Kommissionen bør hvert år udarbejde en evalueringsrapport over gennemførte foranstaltninger, som skal forelægges Rådet, og orientere Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

Kommissionen opfordres til at udarbejde forslag, der skal forelægges, så snart forfatningstraktaten er trådt i kraft, om Europa-Parlamentets og de nationale parlameters rolle i evalueringen af Eurojusts aktiviteter og kontrollen med Europols aktiviteter.

4. Revision

Da programmet kommer til at løbe i en periode, i løbet af hvilken forfatningstraktaten træder i kraft, forekommer det nyttigt at tage dets gennemførelse op til revision. I den forbindelse opfordres Kommissionen til, når forfatningstraktaten træder i kraft (1. november 2006), at aflægge rapport til Det Europæiske Råd om de fremskridt, der er gjort, og foreslå de nødvendige tilføjelser til programmet under hensyntagen til overgangen til nye retsgrundlag som følge af forfatningstraktatens ikrafttræden.

III. SPECIFIKKE RETNINGSLINJER

1. STYRKELSE AF FRIHED

1.1. Unionsborgerskab

Alle EU-borgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er kernerettigheden i unionsborgerskabet. Den praktiske betydning af unionsborgerskabet vil blive større med den fulde gennemførelse af direktiv 2004/38⁴, der kodificerer fællesskabsretten på dette område og skaber afklaring og forenkling. Kommissionen anmodes om i 2008 at forelægge en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet eventuelt ledsaget af forslag, som giver EU-borgere ret til at rejse inden for EU på lignende vilkår som en medlemsstats egne statsborgere, når de rejser eller flytter inden for deres eget land, i overensstemmelse med anerkendte principper i fællesskabsretten.

Det Europæiske Råd tilskynder EU's institutioner til inden for rammerne af deres beføjelser at opretholde en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet og fremme og lette borgernes deltagelse i det offentlige liv. Det Europæiske Råd opfordrer specielt Rådet og Kommissionen til at lægge særlig vægt på bekæmpelse af antisemitisme, racisme og fremmedhad.

1.2. Asyl-, migrations- og grænsepolitik

Den internationale migration vil fortsætte. Der er behov for en samlet tilgang til de grundlæggende migrationsårsager, indrejsepolitikkerne og integrations- og tilbagesendelsespolitikkerne, der omfatter alle migrationens stadier.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

For at sikre, at der anvendes en sådan tilgang, opfordrer Det Europæiske Råd indtrængende Rådet, medlemsstaterne og Kommissionen til at skabe koordinerede, tætte og effektive arbejdsrelationer mellem de personer, der er ansvarlige for migrations- og asylpolitikken, og dem, der er ansvarlige for andre politikker af relevans for disse områder.

Den igangværende udvikling af den europæiske asyl- og indvandringspolitik bør bygge på en fælles analyse af alle migrationsfænomenets aspekter. En intensiveret indsamling, tilvejebringelse, udveksling og effektiv anvendelse af ajourførte informationer og data om enhver relevant udvikling i migrationen er af vital betydning.

Anden fase i udviklingen af en fælles asyl-, migrations- og grænsepolitik startede den 1. maj 2004. Den bør bygge på solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling, herunder for så vidt angår de finansielle følger, samt et tættere praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne: teknisk bistand, uddannelse og udveksling af oplysninger, overvågning af instrumenternes korrekte og rettidige gennemførelse og anvendelse samt yderligere harmonisering af lovgivningen.

Det Europæiske Råd anmoder under hensyn til den status, Kommissionen har udarbejdet, og de markante synspunkter, som Europa-Parlamentet har givet udtryk for i sin henstilling⁵, Rådet om senest den 1. april 2005 umiddelbart efter formel høring af Europa-Parlamentet på grundlag af EF-traktatens artikel 67, stk. 2, at vedtage en afgørelse om anvendelse af proceduren i EF-traktatens artikel 251 på alle afsnit IV-foranstaltninger vedrørende styrkelsen af frihed, med forbehold af Nice-traktaten, med undtagelse af lovlig migration.

1.3. Et fælles europæisk asylsystem

Formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidær beskyttelse. Det skal bygge på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase.

⁵ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Det Europæiske Råd anmoder indtrængende medlemsstaterne om straks at gennemføre første fase fuldstændigt. Rådet bør i denne forbindelse i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 67, stk. 5, enstemmigt vedtage direktivet om asylprocedurer snarest muligt. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010. Det Europæiske Råd opfordrer i denne forbindelse Kommissionen til at forelægge en analyse af hensigtsmæssigheden, mulighederne og vanskelighederne i forbindelse med fælles behandling af asylansøgninger i EU samt af de juridiske og praktiske følger forbundet hermed. Desuden bør man i en særskilt undersøgelse, der foretages i nært samråd med UNHCR, se på fordelene ved, hensigtsmæssigheden af og muligheden for at gennemføre en fælles behandling af asylansøgninger uden for EU's område som supplement til det fælles europæiske asylsystem og i overensstemmelse med de relevante internationale standarder.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til i 2005 at oprette passende strukturer, der inddrager medlemsstaternes nationale asylmyndigheder, med henblik på at fremme det praktiske samarbejde, hvor parterne bistår hinanden. Medlemsstaterne vil således bl.a. få bistand i forbindelse med indførelsen af en ensartet procedure til vurdering af ansøgninger om international beskyttelse og fælles indsamling, vurdering og anvendelse af oplysninger om hjemlande, samt i forbindelse med håndteringen af særlige pres på asylsystemerne og modtagekapaciteterne, som bl.a. skyldes deres geografiske beliggenhed. Når den fælles asylprocedure er indført, bør disse strukturer på grundlag af en evaluering omdannes til et europæisk støttekontor for alle former for samarbejde mellem medlemsstaterne i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem.

Det Europæiske Råd ser med tilfredshed på oprettelsen af den nye europæiske flygtningefond for perioden 2005-2010 og understreger, at det er bydende nødvendigt, at medlemsstaterne opretholder passende asylsystemer og modtagefaciliteter som optakt til indførelsen af en fælles asylprocedure. Det opfordrer Kommissionen til at øremærke eksisterende fællesskabsmidler til at bistå medlemsstaterne ved behandlingen af asylansøgninger og modtagelsen af kategorier af tredjelandsstatsborgere. Det opfordrer Rådet til at udpege disse kategorier på grundlag af et forslag, som Kommissionen skal forelægge i 2005.

1.4. Lovlig migration og bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse

Lovlig migration vil spille en vigtig rolle med hensyn til udbygning af den videnbaserede økonomi i Europa og fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabonstrategien. Den kan også være et element i partnerskaberne med tredjelande.

Det Europæiske Råd understreger, at fastlæggelsen af antallet af indrejsetilladelser til vandrende arbejdskraft hører under medlemsstaternes kompetence. Det Europæiske Råd, der noterer sig resultaterne af drøftelserne om grønbogen om arbejdsmigration, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabonstrategien, opfordrer Kommissionen til inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlig migration, herunder indrejseprocedurer, der gør det muligt at reagere hurtigt på udsving i efterspørgslen efter vandrende arbejdskraft på arbejdsmarkedet.

Da den uformelle økonomi og ulovlige beskæftigelse kan virke som en pull-faktor på ulovlig indvandring og føre til udbytning, opfordrer Det Europæiske Råd medlemsstaterne til at nå de mål for reduktion af den uformelle økonomi, der er fastlagt i den europæiske beskæftigelsesstrategi.

1.5. Integration af tredjelandsstatsborgere

En vellykket integration af lovligt bosiddende tredjelandsstatsborgere og deres efterkommere kan fremme stabiliteten og samhørigheden i vore samfund. For at nå dette mål er det vigtigt at udvikle effektive politikker og forhindre, at visse grupper bliver isoleret. Det er derfor af væsentlig betydning, at der anvendes en samlet tilgang, som involverer interessenter på lokalt, regionalt og nationalt plan samt EU-plan.

Selv om Det Europæiske Råd erkender, at der allerede er gjort fremskridt med hensyn til retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU, opfordrer det til, at tredjelandsstatsborgere får de samme muligheder for at deltage fuldt ud i samfundet som andre. Der bør gøres en aktiv indsats for at fjerne alle integrationshæmmende faktorer.

Det Europæiske Råd understreger behovet for en mere omfattende koordinering af de nationale integrationspolitikker og EU-initiativerne på dette område. Med henblik herpå bør der fastlægges fælles grundprincipper for en sammenhængende europæisk integrationsramme.

Disse principper, der skal skabe sammenhæng mellem alle integrationsrelaterede politikområder, bør i det mindste omfatte nedenstående aspekter. Integration er en kontinuerlig tovejsproces, der implicerer såvel lovligt bosiddende tredjelandstatsborgere som værtslandet indbefatter, men rækker ud over en antidiskriminationspolitik indebærer, at EU's grundlæggende værdier og de grundlæggende menneskerettigheder respekteres kræver grundlæggende færdigheder for deltagelse i samfundet forudsætter en hyppig interaktion og tværkulturel dialog mellem alle samfundets medlemmer i fælles fora og aktiviteter for at forbedre den gensidige forståelse vedrører en lang række politikområder, herunder beskæftigelses- og uddannelsespolitik.

En ramme, der bygger på disse fælles grundprincipper, vil danne grundlaget for fremtidige initiativer i EU baseret på klare mål og evalueringsmidler. Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen til at fremme den strukturelle udveksling af erfaringer og oplysninger om integration støttet gennem udviklingen af et alment tilgængeligt websted på internettet.

1.6. Den eksterne dimension af asyl og migration

1.6.1. Partnerskab med tredjelande

Asyl og migration er ifølge deres natur spørgsmål af international karakter. EU's politik bør tage sigte på, eventuelt under anvendelse af eksisterende fællesskabsmidler, at bistå tredjelande - i fuldt partnerskab - i deres bestræbelser på at forbedre deres kapacitet med hensyn til håndtering af migrationsstrømme og beskyttelse af flygtninge, forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, oplysning om lovlige migrationskanaler, håndtering af flygtningesituationer gennem bedre adgang til holdbare løsninger, opbygning af grænsekontrolkapacitet, øgning af dokumentsikkerheden og tackling af hjemsendelsesproblematikken.

Det Europæiske Råd erkender, at en utilstrækkelig håndtering af migrationsstrømmene kan føre til humanitære katastrofer. Det ønsker at udtrykke sin dybeste bekymring over de menneskelige tragedier, der udspiller sig på Middelhavet, når indvandrere forsøger at rejse ulovligt ind i EU. Det opfordrer alle stater til at styrke samarbejdet om at forhindre yderligere tab af menneskeliv.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til at fortsætte processen med fuldstændig integrering af migrationsspørgsmålet i EU's nuværende og kommende forbindelser med tredjelande. Det opfordrer Kommissionen til at fuldende integreringen af migrationsspørgsmålet i lande- og regionalstrategierne for alle relevante tredjelande senest i foråret 2005.

Det Europæiske Råd erkender behovet for, at EU i en ånd af fælles ansvar bidrager til et mere tilgængeligt, retfærdigt og effektivt internationalt beskyttelsessystem i partnerskab med tredjelande og sikrer adgang til beskyttelse og holdbare løsninger på det tidligst mulige stadium. Landene i hjem- og transitregionerne vil blive støttet i deres indsats for at øge kapaciteten med hensyn til beskyttelse af flygtninge. I den forbindelse opfordrer Det Europæiske Råd alle tredjelande til at tiltræde og overholde Genève-flygtningekonventionen.

1.6.2. Partnerskab med hjemlande og -regioner

Det Europæiske Råd tilslutter sig Kommissionens meddelelse om bedre adgang til holdbare løsninger⁶ og opfordrer Kommissionen til at udarbejde regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan i partnerskab med de berørte tredjelande og i nært samråd og samarbejde med UNHCR. Disse programmer skal bygge på de erfaringer, der gøres i pilotbeskyttelsesprogrammer, der skal igangsættes inden udgangen af 2005. Programmerne skal omfatte en række relevante instrumenter, der primært fokuserer på kapacitetsopbygning, og et fælles genbosættelsesprogram for medlemsstater, der ønsker at deltage i et sådant program.

⁶ KOM(2004) 410 endelig.

Politikker, der sammenkæder migration, udviklingssamarbejde og humanitær bistand, bør være konsekvente og bør udvikles i partnerskab og dialog med hjemlande og -regioner. Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med de fremskridt, der allerede er gjort, opfordrer Rådet til at udvikle disse politikker med særlig vægt på de grundlæggende årsager, push-faktorer og fattigdomsbekæmpelse og opfordrer indtrængende Kommissionen til at forelægge konkrete og detaljerede forslag senest i foråret 2005.

1.6.3. Partnerskab med transitlande og -regioner

Hvad transitlandene angår fremhæver Det Europæiske Råd behovet for et intensiveret samarbejde og kapacitetsopbygning, både ved EU's sydlige og østlige grænser, så de pågældende lande bedre kan håndtere migrationsstrømmene og yde flygtninge passende beskyttelse. Lande, der viser ægte vilje til at opfylde deres forpligtelser i henhold til Genève-flygtningekonventionen, vil modtage støtte til kapacitetsopbygning i nationale asylsystemer, grænsekontrol og bredere samarbejde om migrationsspørgsmål.

Forslaget til forordning om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument⁷ udgør den strategiske ramme for intensivering af samarbejdet og dialogen om asyl og migration med nabolande, bl.a. rundt om Middelhavet, og for iværksættelse af nye foranstaltninger. Det Europæiske Råd vil i den forbindelse gerne have en rapport om fremskridt og resultater inden udgangen af 2005.

1.6.4. Hjemsendelses- og tilbagetagelsespolitik

Indvandrere, som ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig lovligt i EU, skal vende hjem på frivillig basis eller om nødvendigt tvangshjemsendes. Det Europæiske Råd opfordrer til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer hjemsendes på en human måde og med fuld respekt for deres menneskerettigheder og værdighed.

⁷ KOM(2004) 628 endelig.

Det Europæiske Råd finder det vigtigt, at Rådet i begyndelsen af 2005 indleder drøftelser om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer, herunder minimumsstandarder til støtte for en effektiv national tilbagesendelsesindsats. Under udarbejdelsen af disse standarder bør man også tage hensyn til særlige betænkeligheder i forbindelse med opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed. Det er nødvendigt at skabe sammenhæng mellem tilbagesendelsespolitikken og alle andre aspekter af Fællesskabets eksterne forbindelser med tredjelande, og der skal lægges særlig vægt på problemet vedrørende statsborgere fra sådanne tredjelande, som ikke har pas eller andre identitetsdokumenter.

Det Europæiske Råd opfordrer til,

- at der indføres et tættere samarbejde og gensidig teknisk bistand
- at forberedelserne til indførelse af en europæisk tilbagesendelsesfond indledes
- at der udarbejdes fælles integrerede lande- og regionsspecifikke tilbagesendelsesprogrammer
- at der oprettes en europæisk tilbagesendelsesfond inden 2007 på baggrund af evalueringen af den forberedende fase
- at der rettidigt indgås EF-tilbagetagelsesaftaler
- at Kommissionen omgående udnævner en særlig repræsentant for en fælles tilbagetagelsespolitik.

1.7. Håndtering af migrationsstrømme

1.7.1. Grænsekontrol og bekæmpelse af ulovlig indvandring

Det Europæiske Råd understreger vigtigheden af, at kontrollen ved de indre grænser afskaffes hurtigt, at den gradvise indførelse af det integrerede system for forvaltning af de ydre grænser videreføres, og at kontrollen og overvågningen ved EU's ydre grænser skærpes. I denne forbindelse fremhæver det behovet for solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de finansielle følger.

Det Europæiske Råd anmoder indtrængende Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne om at træffe alle nødvendige foranstaltninger til afskaffelse af kontrollen ved de indre grænser snarest muligt, forudsat at alle krav vedrørende anvendelsen af Schengen-reglerne er opfyldt, og efter at Schengen-informationssystemet (SIS II) er blevet operationelt i 2007. For at nå dette mål bør evalueringen af gennemførelsen af de regler, der ikke vedrører SIS II, indledes i første halvår af 2006.

Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med oprettelsen af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser den 1. maj 2005. Det beder Kommissionen forelægge Rådet en evaluering af agenturet inden udgangen af 2007. Evalueringen bør indeholde en gennemgang af agenturets opgaver og en vurdering af, om agenturet bør beskæftige sig med andre aspekter af grænseforvaltningen, herunder et øget samarbejde med toldmyndighederne og andre kompetente myndigheder med ansvar for sikkerhedsspørgsmål i forbindelse med varer.

Kontrollen og overvågningen af de ydre grænser falder inden for de nationale grænsemyndigheders ansvarsområde. For at støtte medlemsstaterne i tilfælde, hvor der er specifikke behov for kontrol og overvågning af lange eller vanskelige strækninger ved de ydre grænser, og hvor medlemsstaterne står over for særlige, uforudsete omstændigheder som følge af et ekstraordinært migrationspres ved disse grænser, opfordrer Det Europæiske Råd dog:

- Rådet til at oprette hold af nationale eksperter, der kan yde hurtig teknisk og operationel bistand til de medlemsstater, der anmoder om det, efter en fyldestgørende risikoanalyse fra Grænseforvaltningsagenturet og inden for rammerne heraf på grundlag af et forslag fra Kommissionen om de relevante beføjelser og den nødvendige finansiering til sådanne hold, der skal forelægges i 2005
- Rådet og Kommissionen til at oprette en EF-grænseforvaltningsfond inden udgangen af 2006
- Kommissionen til straks efter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser at fremsætte et forslag om at supplere den nuværende Schengen-evalueringsmekanisme med en tilsynsmekanisme, der sikrer, at medlemsstaternes eksperter inddrages fuldt ud, og som bl.a. omfatter uanmeldte inspektioner.

Ved ovennævnte gennemgang af agenturets opgaver og navnlig evalueringen af, hvordan holdene af nationale eksperter fungerer, bør der også tages stilling til, hvorvidt det er muligt at etablere et europæisk system af grænsevagter.

Det Europæiske Råd opfordrer medlemsstaterne til at forbedre deres fælles analyser af migrationsruter og praksis i forbindelse med menneskesmugling og menneskehandel og af kriminelle net, der opererer på dette område, bl.a. inden for rammerne af Grænseforvaltningsagenturet og i tæt samarbejde med Europol og Eurojust. Det opfordrer endvidere Rådet og Kommissionen til at sikre, at der etableres et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer i relevante tredjelande. Det Europæiske Råd bifalder i den forbindelse initiativer fra medlemsstaternes side vedrørende frivilligt samarbejde til søs, navnlig om redningsoperationer, i overensstemmelse med national ret og folkeretten, herunder eventuelt også et kommende samarbejde med tredjelande.

Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om i 2005 at udarbejde en plan for opstilling af fælles standarder, bedste praksis og mekanismer til forebyggelse og bekæmpelse af menneskesmugling.

1.7.2. Biometri og informationssystemer

Håndteringen af migrationsstrømmene, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring, bør styrkes gennem indførelse af sammenhængende sikkerhedsforanstaltninger, der på en effektiv måde kæder visumansøgningsprocedurerne sammen med procedurerne for ind- og udrejse ved de ydre grænser. Sådanne foranstaltninger har også betydning for kriminalitetsforebyggelse og -bekæmpelse, specielt terrorisme. For at nå dette mål er der brug for en sammenhængende tilgang og harmoniserede løsninger i EU med hensyn til biometriske identifikatorer og oplysninger.

Det Europæiske Råd anmoder Rådet om at undersøge, hvordan effektiviteten og interoperabiliteten i EU's informationssystemer kan maksimeres i forbindelse med tacklingen af ulovlig indvandring, og hvordan grænsekontrollen og forvaltningen af systemerne kan forbedres på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen om interoperabilitet mellem Schengen-informationssystemet (SIS II), Visum-informationssystemet (VIS) og Eurodac, der udsendes i 2005, idet der tages hensyn til nødvendigheden af at finde den rette ligevægt mellem retshåndhævelsesformål og beskyttelsen af den enkeltes grundlæggende rettigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne til ufortøvet at fortsætte arbejdet med at integrere biometriske identifikatorer i rejsedokumenter, visa, opholdstilladelser, EU-borgernes pas og informationssystemer og til at forberede sig på at opstille minimumsstandarder for nationale id-kort under hensyntagen til ICAO-standarderne.

1.7.3. Visumpolitik

Det Europæiske Råd understreger behovet for en videre udbygning af den fælles visumpolitik som del af et system med flere niveauer, der skal lette den lovlige rejseaktivitet og tackle den ulovlige indvandring gennem yderligere harmonisering af national lovgivning og behandlingspraksis ved de lokale konsulære missioner. Der bør på lang sigt oprettes fælles visumkontorer under hensyn til drøftelserne om oprettelse af en tjeneste for EU's optræden udadtil. Det Europæiske Råd udtrykker tilfredshed med, at enkelte medlemsstater har taget initiativ til på frivillig basis at dele personale og midler i forbindelse med visumudstedelse.

Det Europæiske Råd

- opfordrer Kommissionen til som et første skridt at foreslå de ændringer, der er nødvendige for at styrke visumpolitikkerne yderligere og i 2005 forelægge et forslag om oprettelse af fælles asylansøgningscentre, bl.a. med fokus på mulige synergier i forbindelse med udviklingen af VIS, at revidere de fælles konsulære instrukser og forelægge det relevante forslag senest i 2006
- understreger betydningen af en hurtig gennemførelse af VIS, der skal starte med integreringen af bl.a. alfanumeriske data og fotos inden udgangen af 2006 og biometriske data senest ved udgangen af 2007
- opfordrer Kommissionen til straks at fremsætte de nødvendige forslag med henblik på overholdelse af den aftalte tidsfrist for gennemførelse af VIS
- opfordrer Kommissionen til at fortsætte sine bestræbelser på at sikre, at alle medlemsstaters borgere snarest muligt kan rejse uden korttidsvisum til alle de tredjelande, hvis statsborgere kan rejse ind i EU uden visum

- anmoder Rådet og Kommissionen om med henblik på at udarbejde en fælles tilgang at undersøge, om det som led i Fællesskabets tilbagetagelsespolitik ville være hensigtsmæssigt at gøre det lettere i konkrete tilfælde at udstede korttidsvisa til tredjelandsstatsborgere, når det er muligt, og på basis af gensidighed som led i et egentligt partnerskab under de eksterne forbindelser, herunder også migrationsrelaterede spørgsmål.

2. STYRKELSE AF SIKKERHEDEN

2.1. Bedre udveksling af oplysninger

Det Europæiske Råd er overbevist om, at en styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en innovativ tilgang til grænseoverskridende udveksling af oplysninger om retshåndhævelse. Det bør ikke længere være et problem, at oplysninger krydser grænserne.

Fra 1. januar 2008 bør udvekslingen af sådanne oplysninger foregå på nedennævnte betingelser med hensyn til disponibilitetsprincippet, hvilket betyder, at en retshåndhævelsesperson i en medlemsstat, som har brug for oplysninger for at kunne varetage sine opgaver, overalt i EU kan indhente disse i en anden medlemsstat, og at den retshåndhævende myndighed i den anden medlemsstat, der ligger inde med disse oplysninger, udleverer dem til det angivne formål under hensyntagen til behovene i forbindelse med den igangværende efterforskning i den pågældende stat.

Uden at det griber ind i det igangværende arbejde⁸, anmodes Kommissionen om at forelægge forslag til gennemførelse af disponibilitetsprincippet inden udgangen af 2005, idet følgende centrale betingelser overholdes nøje:

- udvekslingen må kun finde sted med henblik på løsning af opgaver, der ligger inden for lovens rammer
- der skal være garanti for integriteten af de udvekslede data
- informationskilder skal beskyttes og datahemmeligheden sikres på alle stadier under og efter udvekslingen

⁸ Udkast til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til grove lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger (KOM 2004) 221 endelig).

- der skal anvendes fælles standarder for adgang til dataene og fælles tekniske standarder
- det skal kontrolleres, at bestemmelserne vedrørende databeskyttelse overholdes, og der skal sikres relevant kontrol før og efter udvekslingen
- enkeltpersoner skal beskyttes mod datamisbrug og have ret til at få ukorrekte oplysninger rettet.

Metoderne til udveksling af oplysninger skal gøre fuld brug af ny teknologi og skal være tilpasset hver enkelt type information, i givet fald gennem gensidig adgang til eller interoperabilitet mellem nationale databaser eller direkte (online) adgang, bl.a. for Europol, til eksisterende centrale EU-databaser såsom SIS. Nye centraliserede EU-databaser bør kun oprettes på grundlag af undersøgelser, der godtgør, at de udgør en ekstra gevinst.

2.2. Terrorisme

Det Europæiske Råd understreger, at en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kræver, at medlemsstaterne ikke begrænser deres aktiviteter til at opretholde deres egen sikkerhed, men at de også fokuserer på sikkerheden i EU som helhed.

Dette mål medfører,

- at medlemsstater ikke kun udnytter deres efterretnings- og sikkerhedstjenester til at afværge trusler mod deres egen sikkerhed, men også til i nødvendigt omfang at beskytte de andre medlemsstaters indre sikkerhed
- at en medlemsstat, der ligger inde med oplysninger om trusler mod andre medlemsstaters indre sikkerhed, omgående videregiver disse oplysninger til de kompetente myndigheder i disse andre medlemsstater, og
- at medlemsstaterne sikrer, at der ikke opstår huller i overvågningen af personer eller varer, der er under sikkerhedstjenesternes overvågning i forbindelse med terrortrusler, når sådanne personer eller varer passerer en grænse.

På kort sigt skal alle elementer i Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 og EU's handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme gennemføres fuldt ud, og der skal navnlig gøres øget brug af Europol og Eurojust, og EU's antiterrorkoordinatør opfordres til at fremme sagen.

I den forbindelse erindrer Det Europæiske Råd om sin opfordring til Kommissionen om at forelægge et forslag til en fælles EU-strategi for anvendelse af passageroplysninger i forbindelse med grænse- og luftfartssikkerhed og andre retshåndhævelsesformål⁹.

Det høje informationsudvekslingsniveau mellem sikkerhedstjenesterne bør opretholdes. Det bør dog forbedres under hensyn til det overordnede disponibilitetsprincip som beskrevet i punkt 2.1 og med særligt fokus på de specielle forhold, der gør sig gældende i forbindelse med sikkerhedstjenesters arbejdsmetoder, f.eks. behovet for at beskytte de metoder, der anvendes til indsamling af oplysninger, samt informationskilderne, og for at sikre, at oplysningerne stadig behandles fortroligt efter udvekslingen.

Fra 1. januar 2005 vil SitCen forsyne Rådet med strategiske analyser af terrortruslen baseret på efterretninger fra medlemsstaternes efterretnings- og sikkerhedstjenester og, når det er relevant, på oplysninger fra Europol.

Det Europæiske Råd understreger vigtigheden af at der træffes foranstaltninger til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme. Det ser frem til at drøfte den sammenhængende overordnede strategi, som det vil få forelagt af generalsekretæren/den højtstående repræsentant og Kommissionen på mødet i december 2004. Denne strategi skal give et bud på, hvordan de nuværende instrumenter f.eks. til overvågning af mistænkelige finansielle strømme og indefrysning af aktiver kan gøres mere effektive, samt foreslå nye redskaber vedrørende pengetransaktioner og de institutioner, der er involveret heri.

Kommissionen opfordres til at udarbejde forslag, der skal forbedre sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med oplagring og transport af sprængstoffer og sikre industrielle og kemiske prækursorers sporbarhed.

⁹ Erklæring om bekæmpelse af terrorisme vedtaget den 25. marts 2004, dok. 7906/04, punkt 6.

Det Europæiske Råd understreger også, at der er behov for at sikre passende beskyttelse og hjælp til ofre for terrorisme.

Inden udgangen af 2005 bør Rådet udvikle en langsigtet strategi med henblik på at tackle de faktorer, som bidrager til radikaliserings og rekruttering i forbindelse med terroraktiviteter.

Alle de instrumenter, Den Europæiske Union har til sin rådighed, bør udnyttes konsekvent, så det centrale mål - bekæmpelse af terrorisme - nås på alle fronter. Derfor bør RIA-ministrene, forsamlet i Rådet, spille en ledende rolle under hensyn til de opgaver, der henhører under Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser). Kommissionen bør gennemgå fællesskabslovgivningen i tide til, at den kan tilpasses sideløbende med foranstaltninger, der vil blive vedtaget til bekæmpelse af terrorisme.

Den Europæiske Union vil øge sin terrorbekæmpelsesindsats yderligere i forbindelse med den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I denne forbindelse opfordres Rådet til sammen med Europol og det europæiske grænseforvaltningsagentur at oprette et net af nationale eksperter i forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og i grænsekontrol, der skal imødekomme anmodninger fra tredjelands om teknisk bistand med uddannelse og oplæring af deres myndigheder.

Det Europæiske Råd opfordrer indtrængende Kommissionen til at øge midlerne til finansiering af kapacitetsopbyggende projekter i tredjelands til bekæmpelse af terrorisme og sikre, at den råder over tilstrækkelig ekspertise til at gennemføre disse projekter effektivt. Rådet opfordrer også Kommissionen til at sikre, at der ved den foreslåede revision af de eksisterende instrumenter vedrørende bistand til tredjelands afsættes tilstrækkelige midler til at sikre en hurtig, fleksibel og målrettet bistand til bekæmpelse af terrorisme.

2.3. Politisamarbejde

En effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og anden grov kriminalitet og terrorisme kræver et intensiveret praktisk samarbejde mellem medlemsstaternes politi- og toldmyndigheder og med Europol samt bedre udnyttelse af de nuværende instrumenter på området.

Det Europæiske Råd opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at sætte Europol i stand til i samarbejde med Eurojust at spille en central rolle i bekæmpelsen af grov grænseoverskridende (organiseret) kriminalitet og terrorisme gennem

- ratificering og effektiv gennemførelse af de nødvendige retlige instrumenter inden udgangen af 2004¹⁰
- levering af alle nødvendige oplysninger af høj kvalitet til Europol i god tid
- tilskyndelse til et godt samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder og Europol.

Fra 1. januar 2006 skal Europol have skiftet sine situationsrapporter om kriminalitet ud med årlige trusselsvurderinger om grove former for organiseret kriminalitet på basis af oplysninger fra medlemsstaterne og input fra Eurojust og taskeforcen af politichefer. Rådet bør benytte disse analyser til at opstille årlige strategiske prioriteter, der kan tjene som retningslinjer for den videre indsats. Dette bør være næste skridt hen imod målet om at få opstillet og gennemført en metodologi for efterretningsstyret retshåndhævelse på EU-plan.

Medlemsstaterne bør udpege Europol som EU's centralkontor for bekæmpelse af euro-falskmøntneri efter bestemmelserne i Genève-konventionen fra 1929.

Rådet bør vedtage den europæiske lov om Europol, jf. forfatningstraktatens artikel III-276, så hurtigt som muligt efter forfatningstraktatens ikrafttræden og senest den 1. januar 2008, under hensyn til alle de opgaver, som Europol pålægges.

Indtil da må Europol forbedre sin funktionsmåde under fuld udnyttelse af samarbejdsaftalen med Eurojust. Europol og Eurojust skal hvert år aflægge rapport til Rådet om deres fælles erfaringer og specifikke resultater. Endvidere bør Europol og Eurojust tilskynde til brug af og deltagelse i medlemsstaternes fælles efterforskningshold.

¹⁰ Europol-protokoller: protokollen af 30. november 2000 om ændring af artikel 2 og bilaget til Europol-konventionen, EFT C 358 af 13.12.2000, s. 1, protokollen af 28. november 2002 om privilegier og immuniteter for Europol, medlemmerne af Europols organer samt Europols vicedirektører og personale, EFT C 312 af 16.12.2002, s. 1, og protokol af 27. november 2003 om ændring af Europol-konventionen, EUT C 2 af 6.1.2004. Konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne, EFT C 197, 12.7.00, s. 1 med tilhørende protokol af 16. oktober 2001, EFT C 326, 21.11.01, s. 2 samt rammeafgørelse 2002/465/RIA af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold, EFT L 162 af 20.6.02, s. 1.

Medlemsstaterne har kun begrænsede erfaringer med brug af fælles efterforskningshold. Hver medlemsstat bør udpege en national ekspert for at tilskynde til brug af sådanne hold og til udveksling af erfaringer om bedste praksis.

Rådet bør udarbejde fælles principper for grænseoverskridende samarbejde mellem politi og toldvæsen. Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag om udbygning af Schengen-reglerne med hensyn til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

Medlemsstaterne bør bestræbe sig på at forbedre kvaliteten af deres retshåndhævelsesdata med bistand fra Europol. Europol bør endvidere rådgive Rådet om, hvordan dataene kan forbedres. Europols informationssystem bør etableres og gøres operationsklar omgående.

Rådet opfordres til at tilskynde til udveksling af bedste praksis inden for efterforskningsteknik som det første skridt hen imod udviklingen af fælles efterforskningsteknikker, jf. forfatningstraktatens artikel III-257, specielt inden for kriminalistik og it-sikkerhed.

Politisamarbejdet mellem medlemsstaterne er i en række sager blevet mere effektivt, idet man har lettet samarbejdet om specifikke opgaver mellem de berørte medlemsstater, når det har været relevant gennem oprettelse af fælles efterforskningshold, og når det har været nødvendigt med støtte fra Europol og Eurojust. I bestemte grænseområder er tættere samarbejde og bedre koordinering den eneste måde til at tackle kriminalitet og trusler mod offentlig og national sikkerhed.

Styrkelse af politisamarbejdet kræver mere fokus på gensidig tillid og tillidsskabende foranstaltninger. I et udvidet EU bør der gøres en særlig indsats for at forbedre forståelsen af, hvordan medlemsstaternes retssystemer og organisationer arbejder. Rådet og medlemsstaterne bør inden udgangen af 2005 i samarbejde med Cepol udvikle standarder og moduler for uddannelseskurser for medlemsstaternes politiembedsmænd om de praktiske aspekter af EU-samarbejdet om retshåndhævelse.

Kommissionen anmodes om, i tæt samarbejde med Cepol og inden udgangen af 2005, at udarbejde systematiske udvekslingsprogrammer for politimyndighederne med henblik på at opnå en bedre forståelse af, hvordan de forskellige medlemsstaters retssystemer og organisationer fungerer.

Endelig bør der med henblik på at forbedre den interne sikkerhed i Den Europæiske Union også tages hensyn til erfaringerne fra eksterne politioperationer.

2.4. Krisestyring inden for Den Europæiske Union med grænseoverskridende virkninger

Det Europæiske Råd vedtog den 12. december 2003 den europæiske sikkerhedsstrategi, som opridser de globale udfordringer, hovedtruslerne, de strategiske mål og politiske konsekvenser med henblik på et sikkert Europa i en bedre verden. Et væsentligt element deri er at varetage den indre sikkerhed i Den Europæiske Union, specielt i relation til eventuelle større interne kriser med grænseoverskridende virkninger, der berører borgerne, den vitale infrastruktur og den offentlige orden og sikkerhed. Først da vil EU-borgerne og den vitale infrastruktur få den optimale beskyttelse i tilfælde af f.eks. et kemisk, biologisk, radiologisk eller nukleart uheld.

Effektiv styring af grænseoverskridende kriser inden for EU kræver ikke blot en styrkelse af den nuværende indsats inden for civilbeskyttelse og vital infrastruktur, men også en effektiv håndtering af aspekter vedrørende den offentlige orden og sikkerhed i forbindelse med sådanne kriser og koordinering mellem disse områder.

Derfor anmoder Det Europæiske Råd Rådet og Kommissionen om inden for deres eksisterende strukturer og med fuld respekt for de nationale beføjelser at oprette integrerede og koordinerede EU-krisestyringsordninger i forbindelse med kriser med grænseoverskridende virkninger inden for EU, som skal være implementeret senest den 1. juli 2006. Ordningerne bør mindst omfatte følgende spørgsmål: videre evaluering af medlemsstaternes kapaciteter, lagre, uddannelse, fælles øvelser og operationelle planer for civil krisestyring.

2.5. Operationelt samarbejde

Det skal sikres, at de retshåndhævende og andre myndigheders operationelle aktiviteter inden for alle dele af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt overvågningen af de strategiske prioriteter, Rådet fastsætter, bliver koordineret.

Med henblik herpå opfordres Rådet til at forberede nedsættelsen af en komité for den indre sikkerhed, jf. forfatningstraktatens artikel III-261, bl.a. ved at fastlægge komitéens arbejdsområde, opgaver, beføjelser og sammensætning, så den kan nedsættes så hurtigt som muligt efter forfatningstraktatens ikrafttræden.

For at indsamle praktiske erfaringer med koordineringen indtil da opfordres Rådet til at afholde et fælles møde hvert halve år mellem formændene for Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) og Artikel 36-Udvalget og repræsentanter for Kommissionen, Europol, Eurojust, Grænseforvaltningsagenturet, taskforcen af politichefer og SitCen.

2.6. Kriminalitetsforebyggelse

Kriminalitetsforebyggelse er uløseligt forbundet med arbejdet med at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. EU har derfor brug for et effektivt redskab til at støtte medlemsstaternes kriminalpræventive indsats. Derfor bør Det Europæiske Kriminalpræventive Net gøres mere professionelt og styrkes. Da forebyggelse er et vidtrækkende begreb, er det væsentligt at fokusere på de foranstaltninger og prioriteter, der har den største nytteværdi for medlemsstaterne. Det Europæiske Kriminalpræventive Net bør bistå Rådet og Kommissionen med ekspertise og viden med henblik på at udforme effektive kriminalpræventive politikker.

Det Europæiske Råd bifalder i den forbindelse Kommissionens initiativ til at indføre EU-instrumenter til indsamling, analyse og sammenligning af information om kriminalitet og viktimisering og disse fænomeners respektive tendenser i medlemsstaterne under anvendelse af nationale statistikker og andre informationskilder som vedtagne indikatorer. Eurostat bør have til opgave at definere disse data og indsamle dem fra medlemsstaterne.

Det er vigtigt at beskytte offentlige organisationer og private virksomheder mod organiseret kriminalitet ved hjælp af administrative og andre foranstaltninger. Der bør lægges særlig vægt på systematiske undersøgelser af kapitalbesiddelser i fast ejendom som et værktøj i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Private og offentlige partnerskaber er et betydningsfuldt værktøj. Kommissionen opfordres til at forelægge relevante forslag herom i 2006.

2.7. Organiseret kriminalitet og korruption

Det Europæiske Råd bifalder udviklingen af et strategisk koncept for tackling af grænseoverskridende organiseret kriminalitet på EU-plan og anmoder Rådet og Kommissionen om at videreudvikle konceptet og gøre det operationelt sammen med andre partnere såsom Europol, Eurojust, taskeforcen af politichefer, EUCPN og Cepol. I den forbindelse bør der ses nærmere på spørgsmål vedrørende korruption og forbindelsen mellem korruption og organiseret kriminalitet.

2.8. Den europæiske narkotikastrategi

Det Europæiske Råd understreger betydningen af, at narkotikaproblemet tackles efter en sammenhængende, afbalanceret og tværfaglig strategi, som spænder over forebyggelses-, bistands- og rehabiliteringspolitikken i forbindelse med narkotikaafhængighed, politikken for bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel, prækursorer og hvidvaskning af penge samt styrkelse af det internationale samarbejde.

Den europæiske narkotikastrategi for 2005-2012 vil blive føjet til programmet, når den er vedtaget på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

3. STYRKELSE AF RETFÆRDIGHEDEN

Det Europæiske Råd understreger behovet for yderligere at fremme arbejdet med skabelsen af et Europa for borgerne og den væsentlige rolle, som oprettelsen af et europæisk retligt område vil spille i denne henseende. Der er allerede gennemført en række foranstaltninger. Der bør gøres en yderligere indsats for at lette adgangen til domstolene og retligt samarbejde samt fuld anvendelse af gensidig anerkendelse. Det er af særlig betydning, at grænserne mellem landene i Europa ikke længere udgør en hindring for bilæggelse af civilretlige tvister eller indbringelse af sager for domstolene og fuldbyrdelse af civilretlige afgørelser.

3.1. Domstolen

Det Europæiske Råd fremhæver Domstolens betydning i det relativt nye område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og glæder sig over, at forfatningstraktaten udvider Domstolens beføjelser betydeligt på dette område.

Af hensyn til EU-borgerne, og for at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan fungere gnidningsløst, bør retlige spørgsmål, der forelægges Domstolen, behandles hurtigt, og det er derfor nødvendigt, at Domstolen kan reagere hurtigt som anført i forfatningstraktatens artikel III-369.

I denne sammenhæng og med henblik på forfatningstraktaten bør det overvejes at skabe en løsning, der tager sigte på hurtig og hensigtsmæssig behandling af anmodninger om præjudicielle afgørelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor det er relevant, gennem en ændring af Domstolens statut. Kommissionen opfordres til - efter høring af Domstolen - at forelægge et forslag herom.

3.2. Tillidsskabende foranstaltninger og gensidig tillid

Både det strafferetlige og civilretlige samarbejde kan styrkes yderligere ved at skabe større gensidig tillid og gradvis udvikle en europæisk retskultur, der er baseret på mangfoldigheden i medlemsstaternes retssystemer og på enhed i kraft af EU's lovgivning. I et udvidet EU bør gensidig tillid bygge på visheden om, at alle EU-borgere har adgang til et retssystem, der opfylder høje kvalitetsnormer. For at gøre det lettere at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse fuldt ud skal der indføres en ordning for objektiv og upartisk evaluering af gennemførelsen af EU-politikker på det retlige område, samtidig med at domstolenes uafhængighed respekteres fuldt ud, og alle eksisterende EU-mekanismer overholdes.

En styrkelse af den gensidige tillid kræver en aktiv indsats til forbedring af den gensidige forståelse mellem de judicielle myndigheder og de forskellige retssystemer. Netværk mellem de retlige organisationer og institutioner, som f.eks. netværket for anklagere, Det Europæiske Net af Højesteretter og Det Europæiske Net for Retlig Uddannelse, bør støttes af EU.

Udvekslingsprogrammer for de judicielle myndigheder vil lette samarbejdet og hjælpe med til at skabe gensidig tillid. Der bør systematisk inddrages et EU-element i uddannelsen af de judicielle myndigheder. Kommissionen anmodes om snarest muligt at udarbejde et forslag med henblik på etablering, på grundlag af de eksisterende strukturer, af et effektivt europæisk net for uddannelse af judicielle myndigheder inden for både civil- og strafferet, jf. forfatningstraktatens artikel III-269 og III-270.

3.3. Retligt samarbejde i kriminalsager

Dette samarbejde bør søges forbedret ved at begrænse de nuværende retlige hindringer og styrke koordineringen af efterforskningen. Med henblik på at øge retsforfølgningens effektivitet, samtidig med at der sikres en forsvarlig retspleje, bør man være særlig opmærksom på mulighederne for at koncentrere retsforfølgningen i grænseoverskridende multilaterale sager i én medlemsstat. Det er absolut nødvendigt yderligere at udvikle det retlige samarbejde i kriminalsager med henblik på en passende opfølgning af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols efterforskning.

Det Europæiske Råd erindrer i denne forbindelse om, at det er nødvendigt at ratificere og effektivt - uden forsinkelse - gennemføre de retlige instrumenter til forbedring af det retlige samarbejde i kriminalsager som allerede nævnt i afsnittet om politisamarbejde.

3.3.1. Gensidig anerkendelse

Det samlede program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, som omfatter afgørelser i alle faser af de strafferetlige procedurer eller som på anden måde er relevante for sådanne procedurer, som f.eks. indsamling og anerkendelse af bevismidler, kompetencekonflikter og ne bis in idem-princippet og fuldbyrdelse af endelige fængselsdomme eller andre (alternative) sanktioner¹¹, bør suppleres, og man bør nærmere overveje yderligere forslag i den forbindelse.

¹¹ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10.

Den videre gennemførelse af gensidig anerkendelse, som er hjørnестenen i det retlige samarbejde, indebærer opstilling af ækvivalente standarder for proceduremæssige rettigheder i straffesager, der er baseret på undersøgelser af det eksisterende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne, under behørig hensyntagen til deres retlige traditioner. I denne forbindelse bør udkastet til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union vedtages inden udgangen af 2005.

Rådet bør inden udgangen af 2005 vedtage rammeafgørelsen om den europæiske bevissikringskendelse¹². Kommissionen opfordres til at forelægge sine forslag om forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især for seksualforbrydere, senest i december 2004, så Rådet kan vedtage dem inden udgangen af 2005. Disse forslag bør i marts 2005 følges op af et yderligere forslag til et edb-system for udveksling af oplysninger.

3.3.2. Indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne

Det Europæiske Råd erindrer om, at traktaterne åbner mulighed for at fastsætte minimumsregler for visse aspekter af retsplejen for at lette gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og lette politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager med en grænseoverskridende dimension. Indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet tjener samme formål og vedrører særlig grove forbrydelser med grænseoverskridende dimensioner. Forbrydelser, som er specifikt nævnt i traktaterne, bør prioriteres.

For at sikre en mere effektiv gennemførelse inden for de nationale systemer, bør det være RIA-ministrene, der inden for Rådet har ansvaret for at definere overtrædelser af straffeloven og fastlægge strafferammerne generelt.

3.3.3. Eurojust

En effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og anden grov kriminalitet og terrorisme kræver samarbejde om og koordinering af efterforskningen og, hvor det er muligt, koncentreret af retsforfølgningen hos Eurojust i samarbejde med Europol.

¹² KOM(2003) 688.

Det Europæiske Råd opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at sætte Eurojust i stand til at udføre sine opgaver ved

- effektivt at gennemføre Rådets afgørelse om Eurojust inden udgangen af 2004¹³ med særlig vægt på de retlige beføjelser, de nationale medlemmer skal tillægges, og
- at sørge for fuldt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder og Eurojust.

Rådet bør på grundlag af et forslag fra Kommissionen vedtage den europæiske lov om Eurojust, jf. forfatningstraktatens artikel III-273, så snart forfatningstraktaten træder i kraft, men ikke senere end 1. januar 2008, under hensyn til alle de opgaver, Eurojust pålægges.

Indtil da skal Eurojust forbedre sin arbejdsmåde ved at fokusere på koordinering af multilaterale, grove og komplekse sager. Eurojust bør i sin årsrapport til Rådet medtage resultaterne og kvaliteten af sit samarbejde med medlemsstaterne. Eurojust bør udnytte samarbejdsaftalen med Europol bedst muligt og bør fortsætte samarbejdet med det europæiske retlige netværk og andre relevante partnere.

Det Europæiske Råd anmoder Rådet om at drøfte den videre udvikling af Eurojust på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

3.4. Civilretligt samarbejde

3.4.1. Lettelse af de civilretlige procedurer på tværs af grænserne

Civilretten, herunder familieretten, berører borgerne i deres dagligdag. Det Europæiske Råd lægger derfor stor vægt på, at det civilretlige samarbejde udbygges yderligere, og at programmet for gensidig anerkendelse, der blev vedtaget i 2000, gennemføres fuldt ud. Det politiske hovedmål på dette område er, at grænserne mellem landene i Europa ikke længere må udgøre en hindring for bilæggelse af civilretlige tvister eller indbringelse af sager for domstolene og fuldbyrdelse af civilretlige afgørelser.

¹³ EFT L 63 af 6.3.2002, s. 1.

3.4.2. Gensidig anerkendelse af afgørelser

Gensidig anerkendelse af afgørelser er et effektivt middel til at beskytte borgernes rettigheder og sikre, at disse rettigheder kan gøres gældende på tværs af EU's grænser.

Den videre gennemførelse af programmet for foranstaltninger vedrørende gensidig anerkendelse¹⁴ skal derfor være en væsentlig prioritet i de kommende år, så det kan være afsluttet i 2011. Der bør arbejdes aktivt videre med følgende projekter: lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt ("Rom II") og kontraktlige forpligtelser ("Rom I"), et europæisk betalingspåbud og instrumenter for alternativ tvistbilæggelse og krav af mindre værdi. Ved fastlæggelsen af tidsplanen for afslutningen af disse projekter skal der tages behørigt hensyn til det igangværende arbejde på relaterede områder.

De nuværende instrumenter om gensidig anerkendelse bør gøres mere effektive ved hjælp af standardiserede procedurer og dokumenter og ved opstilling af minimumsstandarder for visse aspekter af retsplejen, som f.eks. forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter, sagsanlæg, domsfuldbyrdelse og omkostningsgennemsigtighed.

For så vidt angår familie- og arveret anmodes Kommissionen om at forelægge følgende forslag:

- et udkast til instrument om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt, herunder retssikrende foranstaltninger og foreløbig fuldbyrdelse, i 2005
- en grøn bog om lovvalgsregler på det arveretlige område, herunder spørgsmålet om retlig kompetence, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser på dette område, en europæisk arveattest og en mekanisme, der gør det muligt præcist at vide, om personer, der er bosat i Den Europæiske Union, har skrevet testamente, i 2005
- en grøn bog om lovvalgsregler vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse, i 2006, og
- en grøn bog om lovvalgsregler i forbindelse med skilsmisser (Rom III), i 2005.

Instrumenterne på disse områder bør være færdige i 2011. De bør dække spørgsmål, der hører under international privatret, og bør ikke bygge på en harmonisering af begreberne "familie", "ægteskab" eller andre begreber. Der bør kun indføres ensartede materielle retsregler i form af ledsageforanstaltninger, når det er nødvendigt af hensyn til den gensidige anerkendelse af afgørelser eller for at forbedre det civilretlige samarbejde.

¹⁴ EFT C 12 af 15.1.2001, s. 1.

Gennemførelsen af programmet for gensidig anerkendelse bør ledsages af en grundig undersøgelse af, hvordan de senest vedtagne instrumenter har virket. Resultatet af en sådan undersøgelse burde give det nødvendige input til udarbejdelse af nye foranstaltninger.

3.4.3. Styrkelse af samarbejdet

For at opnå en gnidningsløs anvendelse af instrumenter, der indebærer et samarbejde mellem retlige eller andre myndigheder, bør medlemsstaterne udpege forbindelsesdommere eller andre kompetente myndigheder baseret i deres eget land. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan de anvende deres nationale kontaktpunkt i det europæiske civilretlige netværk. Kommissionen opfordres til at arrangere EU-workshops om anvendelsen af EU-retten og fremme samarbejdet mellem praktiserende jurister (som f.eks. fogeder og notarer) med henblik på udarbejdelse af bedste praksis.

3.4.4. Sammenhæng i og forbedring af kvaliteten af EU-lovgivningen

I aftaleretlige spørgsmål bør kvaliteten af den nugældende og fremtidige fællesskabsret forbedres gennem konsolidering, kodificering og rationalisering af de gældende juridiske instrumenter og gennem etablering af en fælles referenceramme. Der bør oprettes en ramme med henblik på at undersøge mulighederne for at udarbejde aftaleretlige standardvilkår og -standarder inden for hele EU, som kan anvendes af virksomheder og handelssammenslutninger i EU.

Der bør træfes foranstaltninger til at give mulighed for at foretage en mere systematisk gennemgang af kvaliteten af og sammenhængen mellem alle fællesskabsrettens instrumenter vedrørende civilretligt samarbejde.

3.4.5. International retsorden

Kommissionen og Rådet opfordres indtrængende til at sørge for, at der er sammenhæng mellem EU-retten og den internationale retsorden og til også fremover at gå ind i tættere relationer og et tættere samarbejde med internationale organisationer som f.eks. Haagerkonferencen om International Privatret og Europarådet, bl.a. for at koordinere initiativer og få den bedste udnyttelse af synergien mellem disse organisationers aktiviteter og instrumenter og EU's instrumenter. Fællesskabets tiltræden af Haagerkonferencen bør afsluttes snarest muligt.

4. FORBINDELSERNE UDADTIL

Det Europæiske Råd tillægger udviklingen af en sammenhængende ekstern dimension af EU's politik for frihed, sikkerhed og retfærdighed en stadig stigende betydning.

Foruden de aspekter, der allerede er behandlet i de foregående kapitler, anmoder Det Europæiske Råd Kommissionen og generalsekretæren/den højtstående repræsentant om inden udgangen af 2005 at forelægge Rådet en strategi, der omfatter alle de eksterne aspekter af EU's politik for frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som bygger på de foranstaltninger, der er beskrevet i dette program. Denne strategi skal afspejle EU's særlige forhold til tredjelande, grupper af lande og regioner og fokusere på de specifikke behov for samarbejde med dem på RIA-området.

Alle EU's beføjelser, herunder forbindelserne udadtil, bør udnyttes på en integreret og sammenhængende måde med henblik på at etablere området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Der bør tages hensyn til følgende retningslinjer¹⁵: eksistensen af interne politikker er den vigtigste begrundelse for en indsats udadtil; behov for merværdi i relation til de projekter, som medlemsstaterne gennemfører; bidrag til de generelle politiske mål for EU's udenrigspolitik; mulighed for at nå målene inden for en rimelig tidshorisont; mulighed for langsigtet indsats.

¹⁵ Udarbejdet på Det Europæiske Råds møde i Feira i 2000.

ERKLÆRING FRA DET EUROPÆISKE RÅD
OM FORBINDELSERNE MELLEM EU OG IRAK

1. Det Europæiske Råd drøftede udviklingen i Irak efter overdragelsen af suveræniteten til Irak den 28. juni 2004.
2. Det Europæiske Råd bekræftede på ny, at det som mål har et sikkert, stabilt, samlet, velstående og demokratisk Irak, der yder et positivt bidrag til stabiliteten i området, og som samarbejder konstruktivt med sine naboer og det internationale samfund om at tage fælles udfordringer op. Det var enigt om, at EU som helhed bør arbejde i partnerskab med Iraks midlertidige regering, det irakiske folk og deltagerne i Sharm-el-Sheikh-konferencen den 23. november 2004 med henblik på at nå disse mål.
3. Det Europæiske Råd udtrykte stor tilfredshed med, at den midlertidige irakiske regering den 28. juni 2004 fik overdraget fuld suveræniteten. Det bekræftede på ny sit tilsagn om at støtte gennemførelsen af FN's Sikkerhedsråds resolution 1546 og FN's aktiviteter i Irak. Det Europæiske Råd gav udtryk for EU's fulde støtte til den politiske overgangsproces hen imod en forfatningsmæssigt valgt irakisk regering. Det hilser ethvert skridt velkomment, som den midlertidige irakiske regering tager med henblik på at opnå en bredere deltagelse af de politiske fløje i Irak for således at bidrage til en vellykket politisk proces og en løsning af problemerne i Irak. Det valg, der er planlagt til at finde sted i januar 2005, er et vigtigt skridt i denne proces, og Det Europæiske Råd noterede sig betydningen af EU's fortsatte støtte til dette valg og til det valg, der er planlagt til december 2005.

4. EU vil anvende dialogen med Irak og dets naboer til at tilskynde til fortsat regionalt engagement og støtte til forbedring af sikkerheden og til den politiske proces og genopbygningsprocessen i Irak, som er baseret på inddragelse af alle parter, demokratiske principper, respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincippet samt støtte til sikkerheden og samarbejdet i regionen. Det Europæiske Råd gav i den anledning udtryk for tilfredshed med den internationale konference den i Sharm-el-Sheikh, som EU vil deltage i, som endnu et skridt i bestræbelserne på at støtte den politiske proces og genopbygningsprocessen i overensstemmelse med De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1546 (UNSCR 1546). EU vil støtte processen og understreger nødvendigheden af, at der afholdes valg i januar 2005.
5. Det Europæiske Råd fordømmer endnu en gang de terrorangreb, gidseltagninger og mord, der er begået i Irak. EU beklager, at terrorvoldskampagnen i Irak forlænger det irakiske folks lidelser og vanskeliggør politiske fremskridt og økonomisk genopbygning i Irak, og ser med tilfredshed på, at alle parter i henhold til UNSCR 1546 er forpligtet til at handle i overensstemmelse med folkeretten, herunder til effektivt at beskytte og fremme menneskerettighederne.
6. Det Europæiske Råd henviste til Kommissionens meddelelse "Den Europæiske Union og Irak - Rammen for et engagement", som Det Europæiske Råd tilsluttede sig i juni, og som indeholder målene på mellemlangt sigt for udbygningen af forbindelserne mellem EU og Irak, og til skrivelsen fra den højtstående repræsentant Javier Solana og kommissær Chris Patten. Det Europæiske Råd noterede sig, at der er gjort markante fremskridt i forholdet til Irak.
7. Det Europæiske Råd erindrede om det bidrag på over 300 mio. EUR, som Fællesskabet har bevilget til humanitær bistand og genopbygningsstøtte i 2003-2004. Dette bidrag har fokuseret på genoprettelsen af væsentlige tjenester - vand, sanitet, uddannelse og sundhed - på fremme af beskæftigelsen og reduktion af fattigdommen samt på støtte til god regeringsførelse, den politiske proces, civilsamfundet og menneskerettigheder. Flere medlemsstater har også bidraget til Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak (IRFFI).

8. Det Europæiske Råd hilste den fælles undersøgelsesmission med henblik på en mulig integreret politi- og retsstatsoperation for Irak velkommen og gennemgik dens rapport. Det Europæiske Råd anerkendte vigtigheden af at styrke strafferetssystemet i overensstemmelse med respekten for retsstatsprincippet, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Det noterede sig, at de irakiske myndigheder gerne ser, at EU bliver mere aktivt involveret i Irak, og at en styrkelse på strafferetsområdet vil imødekomme Iraks behov og prioriteter.
9. Det Europæiske Råd var enig i, at EU med fordel vil kunne bidrage til genopbygningen og udviklingen af et stabilt, sikkert og demokratisk Irak gennem en integreret politi-, retsstats- og civilforvaltningsmission, der bl.a. kunne fremme et tættere samarbejde mellem de forskellige aktører på strafferetsområdet og styrke højtstående og højpotentielle politi-, rets- og fængselsembedsmænds forvaltningskapacitet samt forbedre færdighederne og procedureerne inden for den strafferetlige efterforskning i fuld respekt for retsstatsprincippet og menneskerettighederne. En sådan mission skal være sikker, uafhængig og klart adskilt, men samtidig supplere den nuværende internationale indsats og give den merværdi samt udvikle synergier med Fællesskabets og medlemsstaternes nuværende indsats. Det Europæiske Råd skønnede, at aktiviteter uden for Irak med forbindelseselementer i Irak er en mulighed på dette tidspunkt, men var enig om, at der med hensyn til en mission i Irak skal findes en passende løsning på alle sikkerhedsspørgsmål, før der kan træffes nogen form for afgørelse.
10. Premierminister Ayad Allawis møde med Det Europæiske Råd har givet EU lejlighed til at fremme den politiske dialog med Irak og drøfte Iraks fremtid og styrkelsen af EU's engagement i Irak.
11. Det Europæiske Råd forelagde Ayad Allawi en samlet pakke med EU-bistand til Irak. Denne pakke består af elementer fra såvel Fællesskabet som medlemsstaterne, herunder følgende elementer:

- Irak vil få stillet en aftale mellem EU og Irak i udsigt, som skal afspejle den gensidige interesse i at udvikle et partnerskab og fremme politisk og handelsmæssigt samarbejde mellem EU og Irak. Det Europæiske Råd anmodede Kommissionen om at indlede forberedelserne og om at samarbejde med den irakiske regering om målrettede bistandsprogrammer, der skal udvikle betingelserne for en sådan aftale. I den forbindelse opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til i nødvendigt omfang og under passende hensyn til sikkerheden at øge sin tilstedeværelse i Bagdad
- i overensstemmelse med konklusionerne fra samlingerne i Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) i juli og september om, hvordan EU kan støtte forberedelsen af valg med finansielle midler og personale i snævert samarbejde med FN, vil Fællesskabet yde endnu 30 mio. EUR til valggruppen under Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak (IRFFI), og har til hensigt at støtte valgprocessen yderligere gennem specifikke foranstaltninger, bl.a. ved at stille valg eksperter til rådighed for den uafhængige irakiske valgkommission og ved at uddanne indenlandske observatører. Medlemsstaterne yder desuden støtte til forberedelsen af valget gennem bilaterale bidrag. Da valget skal afholdes i januar, er det af afgørende betydning, at denne bistand ydes omgående, således at den kan spille en rolle i processen forud for valget
- da EU lægger stor vægt på en aktiv FN-tilstedeværelse i Irak og støtter den ledende rolle, som FN skal spille med henblik på at fremme den politiske proces og genopbygningen af Irak, er EU's medlemsstater rede til at yde et betydeligt bidrag til finansieringen af den såkaldte "middle ring" i FN's beskyttelsesstyrke i Irak efter henstilling fra FN's generalsekretær. Kommissionen drøfter fortsat et eventuelt finansielt fællesskabsbidrag til den såkaldte "inner ring" med FN
- et eksperthold vil formentlig blive udsendt inden udgangen af november 2004 for at fortsætte dialogen med de irakiske myndigheder, for at påbegynde den indledende planlægning af et eventuelt integreret politi-, retsstats- og civilforvaltningsmission, der forventes indledt efter valget i januar 2005, og navnlig for at vurdere, hvilke sikkerhedsbehov der straks skal opfyldes med henblik på en sådan mission. Der bør også opfordres til dialog med andre lande i regionen om disse og andre spørgsmål.

- en fortsat gennemførelse af humanitær bistand og genopbygningsstøtte; hovedparten af midlerne fra Fællesskabet og medlemsstaterne vil fortsat blive stilet til IRFFI
- Irak er omfattet af EU's generelle toldpræferenceordning og bør tilskyndes til at gøre det fornødne for at få gavn af denne præferenceordning. Det Europæiske Råd henviste til Kommissionens tilbud til den midlertidige irakiske regering om at iværksætte GSP-præferencerne over for Irak. Så snart forholdene tillader det, bør Europa-Kommissionen samarbejde med den irakiske forvaltning om at oprette det administrative samarbejdssystem, der er en forudsætning for, at ordningen kan fungere
- en fortsat indsats fra medlemsstaternes side for at udveksle synspunkter om gæld og tilhørende økonomipolitisk konditionalitet. Adskillige af EU's medlemsstater deltager i de igangværende forhandlinger i Paris-klubben om Iraks gæld. Det Europæiske Råd udtrykte tilfredshed med, at en mission fra det irakiske finansministerium vil aflægge et besøg i Paris-klubben i november.