KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.6.2004
KOM(2004) 401 endelig

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

Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden

{SEC(2004)680 og SEC(2004)693}

INDHOLDSFORTEGNELSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET
Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden 3

1. Fem år til at virkeliggøre området med frihed, sikkerhed og retfærdighed 3

1.1. Vigtige resultater opnået under vanskelige vilkår 3

1.2. Fornyede rammer 5

2. Hvilke prioriteringer for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed? 6

2.1. Indføre en mere effektiv beskyttelse af personer i udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder 7

2.2. Fremme initiativer på området unionsborgerskab 8

2.3. Udvikle et integreret system til forvaltning af grænserne og af visumpolitikken 8

2.4. Fremme en egentlig fælles politik for forvaltningen af indvandrerstrømmene 9

2.5. Udvikle en fælleseuropæisk politik for retfærdigt asyl 9

2.6. Skabe et europæisk retligt område, der tilgodeser medlemsstaternesretstraditioner og –systemer, og som i høj grad inddrager udøvere af retserhvervene 10

2.7. Skabe et civil- og handelsretligt område, der letter samarbejde og adgangen til domstolene 10

2.8. Fremme en sammenhængende politik på det strafferetlige område 11

2.9. Styrke politi- og toldarbejdet 12

2.10. Styrke indsatsen for at forebygge og bekæmpe terrorisme og særlige former for kriminalitet 14

2.11. Styrke indsatsen for kriminalitetsforebyggelse 15

2.12. Udvikle en tværfaglig mobilisering for narkotikabekæmpelsen 15

2.13. Udvise en mere viljefast indsats udadtil 15

3. Konklusioner 15

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden

1. FEM ÅR TIL AT VIRKELIGGØRE OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

Den gradvise indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed blev med Amsterdam-traktaten en ny målsætning for Den Europæiske Union. Det Europæiske Råd satte på sit møde i Tammerfors i oktober 1999 dette mål øverst på den politiske dagsorden og opstillede samtidigt et meget ambitiøst program. Programmet indeholdt de nærmere politiske retningslinjer og de konkrete målsætninger ledsaget af en tidsplan. Som anmodet af Det Europæiske Råd har Kommissionen hvert halve år udarbejdet en resultattavle for at overvåge fremskridtene i gennemførelsen[1].

Nu da de fem år er gået, bør der med denne sidste halvårsgennemgang opstilles en samlet status og de nye prioriteringer for fremtiden skitseres[2].

Kommissionen vil i denne henseende iværksætte en offentlig høring og opfordre interesserede parter og borgerne til at indsende bidrag til et nyt program inden den 31. august 2004 til følgende adresse: GD JAI offentlig høring "fremtiden for retlige og indre anliggender", Europa-Kommissionen, LX 46, 1049 Bruxelles, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Vigtige resultater opnået under vanskelige vilkår

- Der er opnået betydelige resultater på de fleste områder inden for retlige og indre anliggender

Resultaterne kan sammenholdt med situationen i 1999 ikke fornægtes og er ganske konkrete. Kommissionen har for sin del fremlagt de vigtigste af de forslag, der blev planlagt i Tammerfors.

---

[1] En meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, "Resultattavle vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU", er blevet fremlagt hvert halve år siden Det Europæiske Råds møde i Tammerfors. Det drejer sig om følgende referencedokumenter: KOM(2000) 167 endelig af 24.3.2000, KOM(2000) 782 endelig af 30.11.2000, KOM(2001) 278 endelig af 23.5.2001, KOM(2001) 628 endelig af 30.10.2001, KOM(2002) 261 endelig af 30.5.2002, KOM(2002) 738 endelig af 16.12.2002, KOM(2003) 291 endelig af 22.5.2003 og KOM(2003) 812 endelig af 30.12.2003.

[2] Kommissionens arbejdsdokument med titlen "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed : Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden" (SEC(2004) 693), indeholder en status over de specifikke sektorer. Kommissionens arbejdsprogram SEC(2004) 680 opstiller en nærmere liste over de vigtigste lovgivningsmæssige forslag, der er vedtaget inden for rammerne af Tammerfors-programmet ("Resultattavle").

- opinionen i Europa forholder sig positivt til fælleseuropæiske tiltag på området retlige og indre anliggender

Officielle meningsmålinger (Eurobarometre) viser, at en stor del af borgerne er fuldt ud positive over for samarbejde og en fælles indsats på europæisk plan[3]. Navnlig har borgerne i de nye medlemsstater store forventninger til EU på området sikkerhed.[4]

- spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender er nu velforankret i EU's prioriterede politikker

Det Europæiske Råd drøfter jævnligt disse spørgsmål, og omfanget af det arbejde, der gøres i de europæiske institutioner, illustrerer tydeligt den vægt, der tillægges spørgsmålene. Spørgsmålenes stigende betydning kommer også til udtryk i meddelelsen fra Kommissionen om **de nye finansielle overslag** med indførelsen af en ny specifik budgetpost "Unionsborgerskab", hvis centrale element er virkeliggørelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed[5].

- inden for de generelle Tammerfors-rammer har Det Europæiske Råd opstillet prioriteringer som respons på alvorlige og uventede begivenheder

EU har vist sig i stand til at handle effektivt og hurtigt, når situationen kræver det. Denne respons over for krisesituationer som de tragiske begivenheder den 11. september 2001 og den 11. marts 2004 har ind imellem givet anledning til kritik af, at indsatsen på sikkerhedsområdet skulle være uforholdsmæssig. Selv om man kan få denne fornemmelse på baggrund af visse medieudlægninger, **hviler den europæiske opbygning på en streng opfattelse af begrebet beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og Kommissionen har altid bestræbt sig på at sikre en balance mellem de tre aspekter frihed, sikkerhed og retfærdighed. Hvis frihedsrettighederne skal kunne udøves fuldt ud, bør EU endvidere garantere et højt sikkerhedsniveau.**

- pres som følge af beslutningsprocessen og de nuværende institutionelle rammer har været en hindring for en effektiv, hurtig og gennemsigtig virkeliggørelse af visse politiske forpligtelser

På trods af de viljekraftige Tammerfors-konklusioner har det ikke altid været muligt at nå til enighed på europæisk plan i vedtagelsen af en række "kildne" foranstaltninger på politikområder, der er fuldt forankret i national suverænitet.

---

[3] Den seneste Eurobarometer-stikprøve udført i december 2003 bekræfter resultatet af de tidligere Eurobarometre. EU-borgerne er tydeligt tilhængere af en fælles politik for asyl og indvandring. 56 % anerkender indvandrernes økonomiske behov og 66 % ønsker, at indvandrerne nyder lige rettigheder. Samtidigt stiller 80 % sig positive over for en styrkelse af kontrollen af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser. Ni ud af ti borgere ønsker et civilretligt samarbejde, navnlig familieretligt, samt lige rettigheder med hensyn til adgang til retligt forsvar i samtlige medlemsstater. Vedrørende grænseoverskridende kriminalitet er borgerne bevidste om, at den enkelte medlemsstat ikke alene er i stand til at takle problemet. Meningsmålingen viser, at 71 % mener, at de fælles afgørelser og aktioner udgør det bedste middel for at forebygge og bekæmpe kriminalitet over alt i EU.

[4] Efter Eurobarometer-resultaterne er borgerne i de nye medlemsstater mest bange for korruption, narkotika, organiseret kriminalitet og hvidvaskning af penge.

[5] KOM(2004)101 af 10.2.2004.

Det retlige og institutionelle pres forårsaget af de gældende traktater, hvor reglen fortsat i vid udstrækning er enstemmighed i Rådet, kan til dels forklare disse vanskeligheder. Medlemsstaterne udviser ind imellem behersket samarbejdsvilje inden for disse nye europæiske rammer, især når egne interesser står på spil. Medlemsstaternes delte initiativbeføjelse har endvidere nogle gange ført til, at nationale interesser er blevet prioriteret frem for Tammerfors-prioriteringerne. De nuværende begrænsninger for Europa-Parlamentets rolle som medlovgiver er i øvrigt blevet kritiseret som medvirkende til at skabe mindre gennemsigtighed i beslutningsprocessen.

Når først instrumenterne er vedtaget, resterer der andre reelle hindringer for at sikre den effektive gennemførelse af de vedtagne instrumenter og afgørelser, nemlig de institutionelle begrænsninger for en mulig reel kontrol med de nationale myndigheders iværksættelse af politikkerne, Domstolens begrænsede rolle og Kommissionens begrænsede beføjelser med hensyn til politi- og strafferetssamarbejde.

EU's indsats kan endvidere kun være effektiv, hvis den i medlemsstaterne følges op af en fast politisk vilje til at sikre reelt effektive europæiske afgørelser. Det er op til embedsmændene i medlemsstaterne at benytte sig af de samarbejdsmuligheder, som den europæiske opbygning tilbyder.

Som konklusion, skal det bemærkes, at **mange prioriteringer er lykkes til fulde. Det oprindelige ambitionsniveau** er imidlertid blevet bremset af institutionelle årsager, men nogle gange også af utilstrækkelig politisk konsensus. **Skridt-for-skridt-politikken** har været den eneste mulighed for at nå videre. For Kommissionen var virkeliggørelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed en **strategisk prioritering**, som også blev iværksat med bidrag fra flere andre EU-politikker.

1.2. Fornyede rammer

Under fornyede rammer vil de forventede institutionelle fremskridt på området retlige og indre anliggender inden for regeringskonferencen og især overgangen til kvalificeret flertal i det udvidede EU gøre det muligt at få sat færdiggørelsen af arbejdet op i et højere gear.

Amsterdam- og Nice-traktaternes muligheder bør imidlertid udnyttes fuldt ud.

Bort set fra visse nye bestemmelser, som allerede automatisk trådte i kraft fra og med den 1. februar 2003 eller den 1. maj 2004, er der også EF-traktatens artikel 67, stk. 2, hvorefter Rådet efter den 1. maj 2004 træffer afgørelse om overgangen til den fælles beslutningsprocedure for alle eller dele af områderne under afsnit IV[6]. Det vil kun være legitimt at bringe denne bestemmelse i anvendelse umiddelbart efter den 1. maj.

---

[6] Erklæring nr. 5 til Nice-traktaten vedrørende EF-traktatens artikel 67 indeholder elementer til fortolkning af denne artikel og en konkret politisk forpligtelse til umiddelbart efter den 1. maj 2004 at lade de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 62, nr. 3, og artikel 63, nr. 3, litra b), vedrørende henholdsvis den fri bevægelighed for tredjelandsstatsborgere for en periode på højst tre måneder og ulovlig indvandring samt ulovligt ophold, herunder tilbagesendelse, overgå til den fælles beslutningsprocedure.

Udvidelsen forøger antallet af borgere, der vil udnytte fordelene ved at leve og rejse i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. **Vedtagelsen af høje fælles normer for sikkerhed og retfærdighed vil kun bidrage til styrkelsen af det generelle sikkerhedsniveau** overalt i området.

Udvidelsen skaber også særlige udfordringer for visse politikker, såsom **styrkelsen af de ydre grænser,** indførelsen af **den anden generation af Schengen-informationssystemet** og mere generelt **de nye medlemsstaters forberedelse til deres fulde deltagelse i *Schengen-reglerne,*** med udsigten til ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser. Med hensyn til sidstnævnte skal det bemærkes, at EU er i færd med at tilvejebringe de nødvendige midler til styrkelsen af de nye medlemsstaters ydre grænser, herunder Schengen-faciliteten. For at de nye medlemsstater fuldt ud kan deltage i Schengen og kontrollen ved de indre grænser kan ophæves så hurtigt som muligt, bør SIS II og evalueringen af regelværket iværksættes hurtigst muligt. På det retlige område vil det udvidede EU også gøre det endnu mere nødvendigt at vedtage foranstaltninger for at **øge den gensidige tillid** og dermed konsolidere princippet om gensidig anerkendelse.

I lyset af den forventede udvikling i forvaltningen af de ydre grænser bør der også findes løsninger, der kan sikre, at den nuværende variable geometri inden for Schengen-området ikke får negativ virkning for samarbejdet mellem de medlemsstater, der anvender samtlige regler.

2. HVILKE PRIORITERINGER FOR OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED?

Iværksættelsen af første fase af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed gjorde det muligt at gøre vigtige konkrete fremskridt. Det er dog ikke alle Tammerfors-målene, der er nået endnu. I afventning af udkommet af regeringskonferencen vil **de nuværende institutionelle rammer** give problemer. I den henseende og for den mellemliggende periode vil Nice-traktatens muligheder kunne have en dynamisk virkning. Endvidere bør det overvejes, at bringe bestemmelserne i EF-traktatens artikel 67, stk. 2, i anvendelse.

De fleste igangværende foranstaltninger udgør en logisk opfølgning på Tammerfors-programmet og danner således bro mellem programmet og fremtidens prioriteringer. Formålet med denne meddelelse er at danne **grundlag for overvejelserne i forbindelse med udarbejdelsen af et fremtidigt program** for prioriteringerne på området retlige og indre anliggender for perioden 2004-2009. Meddelelsen vil også kunne danne grundlag for en **debat med borgerne.**

Flere elementer bør medtages i betragtningerne på **EU-plan** vedrørende udarbejdelsen af et fremtidigt program. Først og fremmest skal der følges op på Tammerfors-programmet. Navnlig:

- *det igangværende arbejde og de allerede fastlagte langsigtede* foranstaltninger

- *den faktiske gennemførelsesgrad af vedtagne instrumenter og evalueringen heraf*. Kommissionen er i denne henseende i færd med at evaluere en første generation af tekster. Det er vigtigt, at det fremtidige program ledsages af en evaluering af

indførelsen og iværksættelsen af de regler, der er vedtaget under Tammerfors, så der kan sikres en effektiv komplementaritet mellem basisinstrumenterne og de nye forslag.

Dernæst bør der i fremtiden sikres *tilstrækkelige institutionelle midler og egnede økonomiske ressourcer* for at nå de nye mål. Med hensyn til udkastet til forfatningstraktat er et af de vigtigste elementer efter Kommissionens mening, at den ophæver EU's "søjlestruktur" og udvider fællesskabsmetoden til at omfatte hele området med frihed, sikkerhed og retfærdighed[7]. For så vidt angår økonomien, har Kommissionen foreslået en betydelig forøgelse af de midler, der er til rådighed for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for rammerne af budgetposten "Unionsborgerskab". Det skal bemærkes, at de ideer, der lægges frem i denne meddelelse, ikke foregriber de forslag, der måtte blive fremlagt i forbindelse med de finansielle overslag, ej heller de kommende interinstitutionelle drøftelser.

Det bliver vigtigt, at **overholde de fastlagte prioriteringer** for at undgå for stor spredning af den fælles indsats. Prioriteringerne bør udformes under hensyntagen til den **samlede situation**, der tegner sig for EU. Navnlig: de økonomiske afstande mellem verdensdelene, den politiske ustabilitet i visse regioner eller lande, den demografiske udvikling i Europa og borgernes forventninger i forhold til deres rettigheder og på sikkerhedsområdet.

2.1. Indføre en mere effektiv beskyttelse af personer i udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder

Den europæiske integration hviler på de fælles værdier, som de grundlæggende rettigheder, respekten for retsstaten og de demokratiske institutioner udgør. De bør lægge til grund for alle EU's handlinger.

Integreringen af charteret i forfatningstraktaten og tilslutningen til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vil betyde, at EU, og institutionerne, rent juridisk forpligter sig til at sikre, at de grundlæggende rettigheder, på alle områder under deres kompetence, ikke blot overholdes, men også aktivt fremmes. Repræsentanterne for medlemsstaterne understregede på Det Europæiske Råds møde i december 2003 betydningen af indsamling og analyse af data om menneskerettigheder, så EU kan udforme en politik på området. De besluttede at udvide mandatet for Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad og således skabe et Europæisk Agentur for grundlæggende rettigheder. Kommissionen agter i denne henseende at fremlægge en meddelelse i løbet af 2004. Det specifikke mandat afgrænses på grundlag af udkommet af den efterfølgende debat.

Foranstaltninger til beskyttelse af demokrati og retsstatsforhold i Europa mod enhver form for kriminalitet og mod terrorisme skal overholde personers grundlæggende rettigheder, retten til fri bevægelighed, respekten for privatlivets fred og regler om databeskyttelse.

---

[7] KOM(2003) 548 endelig af 17.9.2003.

Det bør overvejes, om der er behov for at indføre **globale og ensartede rammer**, der på den ene side tager hensyn til specifikke forhold og krav til beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed og til bekæmpelse af kriminalitet, og på den anden side også tager hensyn til kravet om at tilbyde en høj beskyttelse af privatlivet. De bør også integrere udsigten til rationaliseringen af de allerede eksisterende fælles EU-kontrolmyndigheder for opretholdelse af den offentlige orden og samtidig respektere kompetencen for den uafhængige kontrolinstans, der oprettes på grundlag af EF-traktatens artikel 286. Der bør også nedfældes regler for koordinering af EU's indsats med de nationale myndigheder og opbygges et partnerskab med den private sektor og ngo i udformningen og iværksættelsen af reglerne.

2.2. Fremme initiativer på området unionsborgerskab

Styrkelsen af unionsborgerskabet bør udgøre et centralt element i indsatsen. Udkastet til forfatningstraktat indeholder mulighed for, at en række borgere kan fremlægge et forslag med opfordring til Kommissionen om at iværksætte en forfatningsbestemmelse.

Der bør tilskyndes til demokratisk deltagelse i valg til Europa-Parlamentet[8]. Mange unionsborgere klager over tab af **valgret til visse nationale valg**[9] i deres hjemlande, et tab, der ikke opvejes af erhvervelse af en ny valgret i værtslandet. Der bør gøres overvejelser herom, både på europæisk og nationalt plan.

Retten til fri bevægelighed, som unionsborgerne allerede har, herunder arbejdstagerne, bør garanteres af en streng kontrol med medlemsstaternes anvendelse af det nye direktiv på området. Det vil også gøre det muligt at efterprøve, om der er behov for yderligere foranstaltninger.

2.3. Udvikle et integreret system til forvaltning af grænserne og af visumpolitikken

På kort og mellemlang sigt bør opmærksomheden rettes mod indførelse af forhold, der gør det muligt at fjerne kontrollen ved de indre grænser i de nye medlemsstater.

Oprettelse af et integreret system til forvaltning af de ydre grænser er medtaget i udkastet til forfatningstraktat. Med Det Europæiske Råds møder i Sevilla og Thessaloniki blev der allerede gjort store fremskridt hen imod indførelse af et sådant system. Indsatsen bør videreføres såvel lovgivningsmæssigt, som operationelt og økonomisk.

I denne henseende bør det sikres, at agenturet for de ydre grænser fungerer efter hensigten. Udviklingen af koordineringsmekanismer bør styrkes og suppleres med det langsigtede mål, at der oprettes et europæisk grænsevagtkorps som supplement til de nationale grænsevagter[10]. For at udføre sine opgaver skal agenturet samarbejde

---

8 I lyset af forberedelsen af valg til Europa-Parlamentet bør det overvejes, om mekanismen for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne for at undgå eventuel dobbeltafstemning bør opretholdes, eller om der kan indføres systemer, der i højere grad står i forhold til målet.

9 Unionsborgerne kan i princippet kun deltage i kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i de medlemsstater, hvor de opholder sig i overensstemmelse med EF-traktaten.

10 Dette samarbejde og denne koordinering indebærer navnlig tilvejebringelsen af fælles udstyr, specialuddannelse, og risikoanalysekapacitet.

med andre instanser, der har ansvaret for kontrol ved de ydre grænser, navnlig toldmyndigheder. På dette punkt bør mulige synergier mellem agenturets arbejde og told- og grænsemyndigheders arbejde undersøges regelmæssigt.

Denne EU-politik og iværksættelsen bør følge **solidaritetsprincippet** og princippet om en ligelig ansvarsdeling mellem medlemsstaterne, herunder også de økonomiske aspekter. Efterleves dette princip burde de tilstrækkelige midler kunne mobiliseres.

Visumpolitikken bør imødekomme de globale krav til dokumentsikkerhed og muliggøre et bedre samarbejde på det konsulære plan. Det arbejde, der er igangsat for indførelsen af biometriske data i rejse- og identifikationsdokumenter, bør videreføres.

Det bør sikres, at visuminformationssystemet (VIS) og det nye Schengen-informationssystem (SIS II) reelt iværksættes og hele potentialet udnyttes.

Endelig bør der i højere grad samarbejdes med nabolandene, navnlig grænselandene, i overensstemmelse med EU's nye naboskabspolitik.

2.4. Fremme en egentlig fælles politik for forvaltningen af indvandrerstrømmene

En realistisk tilgang under hensyntagen til de økonomiske og demografiske behov bør kunne lette **lovlig indrejse for indvandrere** i EU på grundlag af en sammenhængende politik efter princippet om **ligebehandling** af tredjelandsstatsborgere. Det er klart, at medlemsstaternes ret til på dette område at fastsætte de konkrete antal af indrejsende tredjelandsstatsborgere fra tredjelande på deres område med henblik på lønnet eller ulønnet beskæftigelse bør sikres, samtidigt med at spørgsmålet ses i sin helhed, herunder overholdelsen af fællesskabspræferencen. Oprindelseslandenes interesser bør indgå i betragtningerne.

Integrationspolitikken for tredjelandsstatsborgere bør fremmes og videreføres. EU bør med dette for øje iværksætte hensigtsmæssige foranstaltninger for at understøtte medlemsstaternes indsats på området.

Troværdigheden af en fælles positiv og åben tilgang til indvandringsspørgsmålet afhænger også i vid udstrækning af EU's evne til at styre den **ulovlige indvandring.** Den fremtidige forfatningstraktat vil kunne lette en styrkelse af bekæmpelsen af **menneskehandel** samt udarbejdelsen af en **egentlig politik for tilbagetagelse og tilbagevenden**. Her som på andre områder afhænger effektiviteten af indsatsen i høj grad af en stærk **solidaritet**.

2.5. Udvikle en fælleseuropæisk politik for retfærdigt asyl

En bedre balance mellem medlemsstaternes bestræbelser i modtagelsen af flygtninge og fordrevne personer kan sikres ved anvendelse af **solidaritetsprincippet.** Der bør indføres en tilgang baseret på partnerskab og samarbejde med oprindelses- og transitlandene, første asyl- og destinationslandene.

Det vigtigste formål med det fælleseuropæiske asylsystem er at fastlægge **en ensartet asylstatus** og **subsidiær beskyttelse**, **en fælles procedure** for tildeling og fratagelse af denne status samt en fælles system for midlertidig beskyttelse. Der bør sideløbende indføres en integreret tilgang, der omfatter både effektive procedurer for

administrative afgørelser om tilbagesendelse, programmer for reintegrering og procedurer for indrejse, der kan begrænse antallet af ubegrundede ansøgninger og bekæmpe netværk, der driver menneskehandel og –smugling. En sådan tilgang er så meget desto mere vigtig, idet **ofrene for misbrug af systemet ofte er de rigtige flygtninge**.

2.6. Skabe et europæisk retligt område, der tilgodeser medlemsstaternes retstraditioner og –systemer, og som i høj grad inddrager udøvere af retserhvervene

Opbygningen af det europæiske retlige område har hverken til formål eller følge at stille spørgsmålstegn ved **medlemsstaternes juridiske og retslige traditioner.** Denne tilgang baseret på proportionalitets- og nærhedsprincippet stadsfæstes i udkastet til forfatningstraktat. Princippet om gensidig anerkendelse er et centralt element i den europæiske opbygning på området.

Gensidig anerkendelse fordrer imidlertid et fælles grundlag bestående af delte principper og mindstestandarder, navnlig for at styrke den gensidige tillid. Der vil fortsat være behov for en **stærk indsats over for udøverne af retserhvervene** for at sikre, at den europæiske politik på det retlige område er effektiv.

2.7. Skabe et civil- og handelsretligt område, der letter samarbejde og adgangen til domstolene

Udviklingen af det civilretlige samarbejde bør fortsat føre til konkrete forbedringer i borgernes og virksomhedernes hverdag, så de kan gøre deres rettigheder gældende på EU-plan.

En af de første prioriteringer bør være at **videreføre og uddybe arbejdet under programmet for gensidig anerkendelse.** Bestræbelserne bør fokusere på områder, hvor der endnu ikke findes fællesskabsregler om gensidig anerkendelse (f.eks. formueretlige følger af ægtefællers og samboende pars separation samt arv og testamente). Endvidere vil en række nye instrumenter for gensidig anerkendelse, som ikke indgik i det oprindelige program, kunne vise sig nødvendige. At lette anerkendelsen af forskellige dokumenttyper får stadigt større betydning. På visse områder som arveret f.eks. er borgernes vanskeligheder i praksis ofte mere forbundet med denne form for spørgsmål end med de traditionelle problemer med anerkendelse af retsafgørelser. Endvidere kan det vise sig nyttigt at lette gensidig anerkendelse på nye områder som f.eks. personers civile status, familieretlige eller civilretlige forhold mellem fysiske personer (partnerskaber) eller sågar slægtskabsforhold.

Et andet meget vigtigt område er **den egentlige fuldbyrdelse af retsafgørelser.** Kun hurtige og effektive fuldbyrdelsesprocedurer sætter borgernes og virksomhedernes i stand til reelt at udøve deres rettigheder. Uddybningen af den gensidige anerkendelse fordrer **øget gensidig tillid** mellem medlemsstaterne, herunder vedtagelse af visse processuelle mindstestandarder.

Ligeledes bør den **konkrete og effektive iværksættelse af vedtaget fællesskabslovgivning** prioriteres højere. Her bør der især investeres tilstrækkelige midler for at nå målet, og navnlig **bør aktiviteterne i det europæiske retlige netværk for civilsager videreudvikles**.

Endelig er Kommissionen, for så vidt angår de materielle retsforskrifter, allerede i færd med at udarbejde en fælles referenceramme, der skal sikre større sammenhæng i regelværket og forbedre kvaliteten inden for europæisk aftaleret[11]. Arbejdet forventes afsluttet i 2008.

For at imødegå disse store udfordringer i det civil- og handelsretlige samarbejde bør de nødvendige juridiske ressourcer være tilstede. Det skal forfatningstraktaten sikre. Det bør imidlertid undgås, at der i hver medlemsstat oprettes to særskilte retssystemer, en for tvister med grænseoverskridende virkninger og en anden for rent interne tvister[12].

2.8. Fremme en sammenhængende politik på det strafferetlige område

På det strafferetlige område bør EU fokusere på fire hovedpunkter:

Videreføre gensidig anerkendelse: som på det civilretlige område bør **princippet om gensidig anerkendelse** fortsat være *hjørnestenen* i det retlige samarbejde.

Med hensyn til gensidig bistand bør et **enhedsinstrument** især baseret på gensidig anerkendelse gradvis erstatte hele det nuværende system for gensidig retshjælp, navnlig for samtlige spørgsmål vedrørende **bevisoptagelse.** Dette arbejde bør ledsages af foranstaltninger, der præciserer **fordelingen af retternes kompetenceområder** for at helt at undgå eller i hvert fald at kunne løse kompetencekonflikter.

På området **fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser** er der stadig en del arbejde, der skal gøres. Der bør fastlægges en ordning for fuldbyrdelse i en medlemsstat af en straffedom afsagt i en anden medlemsstat samt nærmere vilkår for gensidig oplysning om afgørelser gennem et europæisk register for domsfældelser og rettighedsfrakendelser ("**europæisk strafferegister"**), og for hvordan sådanne kan medtages i betragtningerne i de andre medlemsstater enten for at undgå ny domsfældelse (undgå dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem-princippet)) eller for at tilpasse en allerede afsagt dom (i tilfælde af **gentagne forseelser).**

Styrke den gensidige tillid ved at sikre samtlige unionsborgere et retssystem af høj kvalitet baseret på fælles værdier: For **at sikre gensidig tillid mellem de nationale retsmyndigheder** bør en række foranstaltninger navnlig vedrøre: fastlæggelsen af grundlæggende garantier, af betingelserne for bevismidlernes antagelse samt foranstaltninger, der kan styrke beskyttelsen af ofre. Forbedring af retsefteruddannelsen og en indsats for at evaluere retssystemerne vil også bidrage til at styrke den gensidige tillid.

---

[11] Denne fælles referenceramme vil på længere sigt kunne tjene som grundlag for et valgfrit instrument i aftaleretten, som parterne frit vil kunne fastlægge i en lovvalgsklausul for deres aftale og således sikre borgerne en større retssikkerhed i deres grænseoverskridende transaktioner.

[12] En sådan dobbelthed ville på sigt risikere at føre til uoverensstemmelser med målet for et retligt enhedsområde for alle og ville kunne give anledning til forskelsbehandling. Det ville også komplicere lovgivningen på bekostning af den gennemsigtighed, som borgerne, udøverne af retserhvervene og virksomhederne netop har brug for.

Give EU en sammenhængende politik på det strafferetlige område for effektivt at bekæmpe grove forbrydelser under enhver form: Bestræbelserne på at fastlægge og fastsætte mindstesanktioner for en række forseelser bør udbygges. Med hensyn til tilnærmelse af lovgivningerne er der fortsat behov for en række uddybninger. Det bliver afgørende, at der indføres institutionelle mekanismer for at sikre kontrol og tilstrækkelig iværksættelse af EU-instrumenterne[13].

Den nye traktat bør garantere muligheden for at **opbygge en sammenhængende strafferetlig politik**, uanset om formålet er at imødegå specifikke kriminelle fænomener, eller om det er at udvide den eksisterende fællesskabspolitik[14].

*Placere **Eurojust** i centrum for den europæiske politik på det strafferetlige område:* Som anført i udkastet til forfatningstraktaten bør **Eurojusts** opgave være at styrke koordineringen og samarbejdet mellem de nationale myndigheder, der har til opgave at forfølge grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater. Under Domstolens kontrol bør Eurojust søge en strafferetlig løsning på overtrædelser, der udgør en trussel for EU's aktiviteter og politikker.

En **europæisk anklagemyndighed** navnlig med kompetence for overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser, **bør oprettes ud fra Eurojust**.

Disse ambitiøse mål vil kun kunne nås, hvis EU på det strafferetlige område udstyrer sig med institutionelle og retlige rammer, der står i forhold til de udfordringer, der tegner sig for det udvidede EU. **Genindførelse af enstemmighedsreglen** for de bestemmelser, for hvilke der i udkastet til forfatningstraktat er forudset flertalsafgørelse for det strafferetlige samarbejde, **ville udgøre et tilbageskridt**, som kun negativt kan påvirke EU's evne til at tage udfordringerne med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme op.

2.9. Styrke politi- og toldarbejdet

For at styrke politi- og toldarbejdet i EU har Kommissionen kortlagt behovet for at træffe sideløbende foranstaltninger på tre niveauer: på operationelt plan samt i beslutningsprocessen og lovgivningsarbejdet[15].

Erfaringerne har bekræftet behovet for at styrke den **operationelle samarbejdskapacitet** mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder gennem en bedre udnyttelse af de allerede eksisterende instrumenter og samarbejdsmekanismer. På europæisk plan bør det navnlig overvejes, hvordan **oplysningerne skal tilflyde Europol, og hvordan Europols rolle kan styrkes.**

Som bevis for et reelt engagement i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, og især terrorisme, bør det bilaterale samarbejde mellem medlemsstaterne sandt nok

---

13 Ved at integrere det strafferetlige samarbejde i fællesskabspolitikkerne ophæver udkastet til forfatningstraktat de specifikke instrumenter, der for øjeblikket regulerer den "tredje søjle" og erstatter dem med europæiske love og rammelove, ligesom det genetablerer en fuldstændig domstolskontrol og giver Kommissionen hele rollen som traktaternes vogter tilbage.

14 Udkastet til forfatningstraktat indeholder bestemmelser om, at et fælles juridisk grundlag skal regulere tilnærmelsen af reglerne for, hvad der er strafbart, og af sanktionerne, uanset politikområde.

15 Meddelelsen "Udvidelse af politi- og toldsamarbejdet i Den Europæiske Union".

videreføres, men der er også behov for at udbygge de multilaterale informationsudveksling. Dette bør endvidere også omfatte efterretningstjenester.

Herudover er der behov for at **forenkle beslutningsmekanismerne** på området og privilegere flertalsafgørelser. Dette forudses i udkastet til forfatningstraktat med foranstaltninger om operationelt samarbejde som eneste forbehold.

En af nyskabelserne i udkastet til forfatningstraktat vedrører indførelsen af et permanent udvalg under Rådet med ansvar for at fremme og styrke det operationelle samarbejde i forbindelse med den interne sikkerhed. Den europæiske operative taskforce af politichefer vil med dette for øje kunne omlægges, genoplives og udbygges i betragtning af dens særlige erfaringer med operationel koordinering. Samtlige andre aktører på området, navnlig Europol, bør ligeledes knyttes til dette arbejde.

Der bør også sikres sammenhæng mellem de operationelle og de lovgivningsmæssige aspekter af EU's indsats. Især synes det at være en forudsætning, at der:

- **skabes en retlig ramme for at forbedre informationsudvekslingen** mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og regulere disse myndigheders adgang til forskellige informationskilder

- gøres overvejelser om **Europols retlige rammer**, så Europol reelt bliver operationel gennem en omlægning til et EU-agentur finansieret over fællesskabsbudgettet. Denne større effektivitet bør opfølges af en bedre demokratisk kontrol og domstolskontrol.

- **Polititjenestemændenes videreuddannelse** fortjener også allerstørste opmærksomhed. **Det Europæiske Politiakademi - Cepol** – bør garantere en europæisk dimension i de nationale uddannelsesinstitutioners programmer og fremme institutionernes indbyrdes samarbejde.

For at sikre effektiviteten af de vedtagne foranstaltninger åbnes der i udkastet til forfatningstraktat mulighed for at fastlægge vilkår for en evaluering af gennemførelsen af denne politik. Det bør f.eks. undersøges, om der er mulighed for at indføre "resultataftaler" mellem de vigtigste af sådanne myndigheder.

Det bliver også vigtigt at sikre et større internationalt samarbejde med samtlige implicerede aktører, som f.eks. Interpol.

Mere specifikt vedrørende **toldsamarbejdet** er det fortsat en prioritet, at Napoli II-konventionen og TIS-konventionen (toldinformationssystemet) ratificeres og reelt iværksættes af samtlige medlemsstater. Generelt er det vigtigt at iværksætte **arbejdsprogrammet for toldsamarbejdsstrategien**, der nu henhører under afsnit VI i EU-traktaten, vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggende) den 30. marts 2004[16].

[16] Strategien og det dertil hørende arbejdsprogram er en udløber af Rådets resolution af 2. oktober 2003 om en toldsamarbejdsstrategi, EFT C 247 af 15.10.2003.

2.10. Styrke indsatsen for at forebygge og bekæmpe terrorisme og særlige former for kriminalitet

Desværre må forebyggelse og bekæmpelse af **terrorisme** fortsat prioriteres højt. De indsatsområder, som Det Europæiske Råd fastlagde på sit møde den 25. og 26. marts 2004, bør iværksættes.

Det er afgørende, at der på europæisk plan indføres rammer for kontrollen med de risici, som grov kriminalitet og terrorisme fører med sig for samfundet som helhed. For at fremme den indbyrdes koordinering og effektivt udveksle strategiske og operationelle oplysninger bør EU indføre en ny mekanisme for informationsudveksling – **et center for informationsudveksling** – som foreslået af Kommissionen på Det Europæiske Råds møde den 25. og 26. marts 2004, og Europol og Eurojust bør i fuld udstrækning knyttes til dette arbejde.

Endvidere bør der tilskyndes til oprettelse af systemer for udveksling af nationale efterretningsoplysninger på det strafferetlige område. **Der bør på EU-plan udformes en efterretningspolitik, der forfølger både forebyggende og repressive mål**. En sådan indsats bør ledsages af et lovgivningsinitiativ om politimyndighedernes behandling og beskyttelse af persondata.

Inden for rammerne af den europæiske sikkerhedsstrategi bliver der behov for at iværksætte de aktioner, som Det Europæiske Råd kortlagde på sit møde den 25. og 26. marts, og fremme en tværfaglig tilgang, der kan sikre et sammenhængende bindeled mellem de forskellige EU-politikkers interne og eksterne dimension.

Kontrol med og støtte til en hensigtsmæssig iværksættelse af de eksisterende retsforskrifter bliver også af central betydning. Der vil i øvrigt kunne udarbejdes nye initiativer. De nye **kraftige informationssystemer** bør under overholdelse af de grundlæggende rettigheder og databeskyttelsesreglerne udnyttes fuldt ud, navnlig i bekæmpelsen af terrorisme.

De eksisterende retlige muligheder, såsom fælles efterforskningshold og Europols arbejde med især analyse og efterretning, bør også udnyttes fuldt ud.

Bekæmpelsen af terrorisme bør for at være virkelig effektiv behandles i tilknytning til andre former for kriminalitet, navnlig organiseret. Der er behov for en bred tilgang for bedre at bekæmpe disse fænomener, især ved at bekæmpe enhver form for **finansiering af terrorisme.** Navnlig bør finansielle transaktioner gøres mere gennemsigtige og sporbare, hvorfor **bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet** fortsat skal prioriteres højt.

Bekæmpelsen af visse grove former for kriminalitet skal ligeledes følge to spor, som fordrer en indsats fra EU's side:

- For det første bør udviklingen af et **partnerskab mellem det offentlige og det private** sigte på at kombinere de private sektorers og politimyndighedernes sagkundskab, ressourcer og oplysninger for bedre at kunne bekæmpe f.eks. forfalskning, piratkopiering, it-kriminalitet og korruption.

- For det andet bør de **statistiske arbejder** og indsamlingen af oplysninger om udviklingen i kriminaliteten og borgernes sikkerhedsopfattelse forbedres, især gennem et system til struktureret og regelmæssig indsamling af harmoniserede oplysninger.

Med hensyn til **menneskehandel**, navnlig med kvinder og børn, bør den forebyggende og den repressive indsats fortsat kombineres.

2.11. Styrke indsatsen for kriminalitetsforebyggelse

Der vil blive behov for **forebyggelse af kriminalitet** for at gøre varer og tjenester mindre sårbare over for kriminalitet. Evaluering af retsforskrifterne ved at analysere, om de er "vandtætte" med hensyn til kriminelle handlinger og terrorisme, bør indgå i disse bestræbelser som et integreret led (*crime proofing*).

Med hensyn til **forebyggelse af generel kriminalitet** bør indsatsen koncentreres om fem aktionsområder: en mere præcis prioritering af kriminalitetsformer, en status over bedste praksis, en fælles metodologi, en styrkelse af overvågningen og evalueringen og større statistisk sammenlignelighed. Kriminalitetsforebyggelse bør fortsat understøttes af et **finansielt instrument.**

2.12. Udvikle en tværfaglig mobilisering for narkotikabekæmpelsen

Der bør fokuseres på at mindske efterspørgslen, og der bør etableres en tydelig forbindelse mellem den eksterne dimension af bekæmpelsen af narkotikahandel og politikkerne på området retlige og indre anliggender.

Tiden er inde til at innovere på område med udgangspunkt i de erfaringer, der blev indhøstet med handlingsplanen for 2000-2004. Politikken for narkotikabekæmpelse bør bestræbe sig på at løse konkrete bekymringer for borgerne.

2.13. Udvise en mere viljefast indsats udadtil

Det fremgår af analysen af status over resultaterne siden Tammerfors-mødet og de første overvejelser om fremtidige prioriteringer, at EU's indsats udadtil bør tage behørigt hensyn til RIA-dimensionen og det forhold, at der bør sikres en bedre koordinering af EU's samlede indsats. For at sikre at EU kan tale med en stemme uden at underminere fælles prioriteter, bør medlemsstaterne understøtte EU's indsats og udvise større solidaritet og disciplin i deres bilaterale forbindelser.

3. KONKLUSIONER

Der er udført et stort arbejde siden Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, selv om der fortsat skal udrettes meget, inden området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er en virkelighed. I en verden i voldsom forandring skal borgernes forventninger til fri bevægelighed og handlefrihed og deres legitime krav til streng overholdelse af de grundlæggende rettigheder forenes med et stærkt krav til at leve under forhold, hvor deres sikkerhed er garanteret. I et **udvidet EU** er en hurtig endelig vedtagelse og ikrafttræden af **forfatningstraktaten** af største betydning for at imødekomme de vigtigste forventninger.

Den nye traktat vil også imødekomme de vigtige krav til gennemsigtighed og demokratisk kontrol, idet **Europa-Parlamentets** rolle som medlovgiver udbygges, og de **nationale parlamenters** rolle øges. Sidstnævnte skal især tilse, at nærhedsprincippet overholdes, og vil kunne spille en effektiv rolle i evalueringen af Europols og Eurojusts aktiviteter. Da de systematisk holdes informeret om arbejdet på europæisk plan, vil de endvidere i højere grad kunne tage dette arbejde med i betragtning i deres nationale parlamentariske arbejde.

EU's indsats bør videreføres og konkretiseres i et **andet europæisk program for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed med opstilling af prioriteringer** og dertil knyttede præcise tidsplaner. Arbejdsmetoden fra Tammerfors er god og bør opretholdes. Kommissionen kan allerede nu indvillige i fremover at videreføre det opfølgende arbejde gennem den regelmæssige udarbejdelse af resultattavlen **(Scoreboard).**

Kommissionen agter endvidere inden for rammerne af de **nye finansielle overslag** at fremlægge en supplerende meddelelse. De fremtidige finansieringsinstrumenter vedrører betydelige beløb, hvorfor de supplerer de eksisterende og fremtidige juridiske instrumenter gennem en styrkelse af navnlig det **operationelle aspekt** for politikområderne frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Det er af største betydning, at Det Europæiske Råd fortsat giver impulser til opstillingen af strategiske retningslinjer og til programlægningen af fremtidens indsats på området retlige og indre anliggender. Denne rolle bør konkretiseres, navnlig gennem vedtagelsen af det nye program og en **midtvejsevaluering** af samme. Det fremtidige program bør sikre, at fordelene ved det nye udvidede EU udnyttes fuldt ud. Det er vigtigt, at der nås til politisk enighed om programmet med Europa-Parlamentet og Rådet i løbet af andet halvår 2004.

Der bør lanceres en **offentlig debat** om de emner, der vedrører så grundlæggende spørgsmål for vore samfund og samtidig i så høj grad berører borgernes hverdag. Virkeliggørelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er et politisk mål af største betydning og en af de største udfordringer, der bør tages op i fællesskab. For at nå målet bør EU fortsat udvise en grad af ambition og viljestyrke, der kan sammenlignes med indsatsen for at virkeliggøre det indre marked.