EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 2.6.2004
KOM(2004) 401 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONENTILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Resultat av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning

{SEK(2004)680 och SEK(2004)693}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONENTILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Resultat av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning {SEK(2004)680 och SEK(2004)693} 1

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONENTILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET
Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Resultat av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning..... 4

1. Fem år för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa 4

1.1. Omfattande framsteg i en svår miljö..... 4

1.2. Nya förutsättningar..... 6

2. Framtidsprioriteringar för området med frihet, säkerhet och rättvisa 7

2.1. Ett effektivare skydd för personer när de utövar sina grundläggande rättigheter..... 8

2.2. Främja initiativ som gäller unionsmedborgarskap..... 9

2.3. Utforma ett integrerat system för gränsförvaltning och viseringspolitik 9

2.4. Att främja en verklig gemensam politik för att hantera migrationsströmmar..... 10

2.5. Att utveckla en gemensam och rättvis europeisk flyktingpolitik..... 10

2.6. Att skapa ett europeiskt rättsligt område som tillgodoser medlemsstaternas rättsliga traditioner och system och som i hög grad involverar yrkeverksamma inom rättsväsendet..... 11

2.7. Att skapa ett civilrättsligt område som underlättar samarbete och tillgång till rättsskydd 11

2.8. Att främja en konsekvent politik om brott och straff..... 12

2.9. Att göra polis- och tullinsatserna mer effektiva..... 13

2.10. Att skärpa åtgärderna för att förebygga och bekämpa terrorism och särskilda former av brottslighet..... 14

2.11. Att skärpa de brottsförebyggande åtgärderna 16

2.12. Att utveckla en sektorsövergripande samverkan i kampen mot narkotika 16

2.13. Kraftfullare externa åtgärder..... 16

3. Slutsatser 16

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONENTILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Resultat av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning

1. FEM ÅR FÖR ATT SKAPA ETT OMRÅDE MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA

I och med att Amsterdamfördraget antogs blev ett av Europeiska unionens nya mål att gradvis införa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 bestämdes att detta mål skulle stå högt på unionens politiska dagordning och man beslutade också om ett mycket omfattande program. I programmet redogörs för de politiska riktlinjerna och också för konkreta mål och en tidsplan för dem. Kommissionen har på Europeiska rådets begäran utarbetat en resultattavla för att varje halvår granska hur långt arbetet har kommit.[1]

Denna femårsperiod har nu nått sitt slut och kommissionen lägger då fram den sista halvårsvisa resultattavlan som innehåller en redovisning med resultatet allmänt sett. Vi redogör också för prioriteringarna för framtiden.[2]

I samband med detta inleder kommissionen ett offentligt samråd och uppmanar berörda parter och EU-medborgare att lämna in synpunkter på ett nytt program före den 31 augusti 2004 till följande adress: DG JAI consultation publique ”le futur de la justice et des affaires intérieures”, Europeiska kommissionen, LX 46, 1049 Bryssel, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Omfattande framsteg i en svår miljö

- Omfattande framsteg har uppnåtts inom huvuddelen av de områden som ingår i de rättsliga och inrikes frågorna.

Jämfört med 1999 är de framsteg som uppnåtts idag odiskutabla och påtagliga. Kommissionen har lagt fram de viktigaste av de förslag som föreslogs i Tammerfors.

- Den allmänna opinionen i Europa är positiv till utvecklingen vad gäller åtgärder på unionsnivå inom de rättsliga och inrikes frågorna.

---

[1] Ett meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Resultattavla för framstegen i skapandet av ett område med frihed, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen – har lagts fram varje halvår sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors. Handlingarna har följande beteckningar: KOM (2000)167 slutlig, 24.3.2000, KOM(2000) 782 slutlig, 30.11.2000, KOM(2001) 278 slutlig, 23.5.2001, KOM(2001) 628 slutlig 30.10.2001, KOM(2002) 261 slutlig, 30.5.2002, KOM(2002) 738 slutlig, 16.12.2002, KOM(2003) 291 slutlig, 22.5.2003, KOM(2003) 812 slutlig, 30.12.2003,

[2] I ett arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar – *Espace de Liberté, Sécurité et Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations* (”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: slutresultat från Tammerforsprogrammet och framtida inriktning”, inte översatt till svenska), SEK (2004)693, finns slutresultatet för sektorn. I ett annat arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SEK(2004)680) finns en lista över de viktigaste lagförslag som antagits inom ramen för Tammerforsprogrammet (resultattavlan).

Opinionsundersökningar (Eurobarometer) visar att många medborgare ställer sig helt positiva till samarbete och gemensamma åtgärder på unionsnivå.[3] Det är särskilt tydligt att medborgarna i de nya medlemsstaterna har höga förväntningar på unionen vad gäller säkerheten.[4]

- De aspekter som rör de rättsliga och inrikes frågorna är numera fast förankrade i unionens politiska prioriteringar

Europeiska rådet behandlar regelbundet dessa frågor och den vikt de har fått i arbetet inom gemenskapsinstitutionerna visar på hur viktiga de är. Att dessa frågor har mycket stor betydelse återspeglas också i kommissionens meddelande om **den nya budgetplanen**, som innehåller en särskild rubrik om EU-medborgarskap, vars främsta inslag är genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.[5]

- Inom ramen för Tammerforsprogrammet har Europeiska rådet fastställt särskilda prioriteringar som svar på allvarliga och oväntade händelser.

Unionen har visat att den kan agera effektivt och snabbt när situationen så kräver. Unionens beredskap att ingripa vid krissituationer som den 11 september 2001 och den 11 mars 2004, har ibland gett upphov till kritik som har gått ut på att de säkerhetsåtgärder som vidtas inte är tillräckligt väl avvägda. Denna kritik har fått ett visst genomslag i pressen, men ändå gäller att **det europeiska integrationsarbetet vilar på ett rigoröst skydd av de grundläggande rättigheterna och kommissionen har alltid varit angelägen om att garantera en balans mellan frihet, säkerhet och rättvisa. Dessutom måste unionen garantera en hög säkerhetsnivå så att dessa rättigheter kan utövas fullt ut.**

- De krav som finns i den nuvarande beslutsprocessen och institutionsstrukturen har varit ett hinder för att genomföra vissa politiska åtaganden på ett effektivt, snabbt och öppet sätt.

Trots den goda vilja som kommer till uttryck i slutsatserna från Tammerfors har det ännu inte varit möjligt att få fram en överenskommelse på unionsnivå om antagandet av vissa känsliga åtgärder, som berör politiska frågor som är centrala för den nationella suveräniteten.

De **rättsliga och institutionella bestämmelserna i de befintliga fördragen**, där enhällighet i rådet i stor utsträckning är regel, är en del av förklaringen till dessa svårigheter. Medlemsstaterna är ibland mindre villiga att samarbeta inom denna nya

---

3 I Eurobarometern från december 2003 bekräftas resultaten från tidigare Eurobarometrar: Unionsmedborgarna är helt tydligt för en gemensam asyl- och invandringspolitik. 56 % pekar på invandrarnas ekonomiska behov och 66 % önskar att invandrare skall ha samma rättigheter som andra. Samtidigt vill 80 % att kontrollerna av personer som kommer från land utanför EU skall stärkas vid de yttre gränserna. Nio medborgare av tio förespråkar civilrättsligt samarbete, särskilt inom familjerätten, och lika möjligheter till försvar i alla medlemsstater. Medborgarna är medvetna om att när det gäller den gränsöverskridande brottsligheten kan medlemsstaterna inte ensamma tackla det problemet. Opinionsundersökningen visar att 71 % anser att gemensamma beslut och åtgärder är det bästa sättet att förebygga och bekämpa brottsligheten inom EU.

4 I Eurobarometern nämner medborgarna i de nya medlemsstaterna främst korruption, narkotika, organiserad brottslighet och penningtvätt.

5 KOM(2004) 101, 10.2.2004.

europeiska ram, och särskilt när deras egna intressen står på spel. Dessutom har initiativrätten som delas med medlemsstaterna ibland lett till att de nationella insatserna har fått gå före Tammerforsprioriteringarna. Vidare har de nuvarande begränsningarna i Europaparlamentets uppgift som medlagstiftare kritiserats vad gäller insynen i beslutssystemet.

Ett verkligt hinder för att antagna rättsakter och beslut skall bli effektiva är de institutionella begränsningarna (EG-domstolens minskade roll och kommissionens begränsade befogenheter när det gäller polisiärt och straffrättsligt samarbete) vad gäller de faktiska möjligheterna att kontrollera hur de nationella myndigheterna genomför politiken.

Vidare kan unionens åtgärder inte vara effektiva om de inte i medlemsstaterna motsvaras av en fast politisk vilja att göra beslut som fattats inom unionen effektiva. Det är rättstillämparna i medlemsstaterna som har till uppgift att ta till vara på de samarbetsmöjligheter som finns genom den europeiska integrationen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att **mycket stora framsteg har gjorts**. Institutionella begränsningar och bristande politisk enighet har gjort det nödvändigt att sänka den **ursprungliga ambitionsnivån**, och den enda vägen framåt har varit en **politik i små steg**. Skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har varit en **strategisk prioritering** för kommissionen som genomförts med bidrag från många av unionens politikområden.

1.2. Nya förutsättningar

I detta nya sammanhang kommer de framsteg som har uppnåtts under regeringskonferensen på det institutionella planet vad gäller de rättsliga och inrikes frågorna, särskilt övergången till kvalificerad majoritet i den utvidgade unionen, att göra att arbetet kommer att kunna avslutas snabbare.

Dock måste möjligheterna som erbjuds genom Amsterdamfördraget och Nicefördraget utnyttjas fullt ut.

Vissa nya bestämmelser trädde redan i kraft automatiskt den 1 februari 2003 eller den 1 maj 2004. Men vi vill påminna om att enligt artikel 67.2 i EG-fördraget skall rådet efter den 1 maj 2004 enhälligt fatta beslut om att låta alla eller delar av de områden som omfattas av avdelning IV regleras av medbeslutandeförfarandet.[6] Denna bestämmelse kommer att kunna tillämpas direkt efter den 1 maj.

Genom utvidgningen kommer antalet unionsmedborgare som vill åtnjuta fördelarna med att bo och röra sig inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa att öka. **Stränga gemensamma säkerhets- och rättvisenormer kommer att bidra till en allmän höjning av säkerhetsnivån** överallt inom territoriet.

---

[6] Förklaring 5 om artikel 67 i EG-fördraget som bifogats Nicefördraget ger tolkningsanvisningar till artikeln och innehåller ett uttryckligt politiskt åtagande att direkt efter den 1 maj 2004 gå över till medbeslutandeförfarandet vad gäller de åtgärder som avses i artikel 62.3 och artikel 63.3 b om villkoren för att medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader och om olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet återsändande av olagliga invandrare.

Utvidgningen leder också till särskilda utmaningar för en del politikområden, som **förstärkningen av de yttre gränserna**, inrättandet av **den andra generationen av Schengens informationssystem**, och mer allmänt **förberedelserna för de nya medlemsstaterna att delta fullt ut i *Schengenregelverket*** inför avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna. I detta sammanhang bör det noteras att unionen är i färd med att ta fram nödvändiga medel för att förstärka de yttre gränserna i de nya medlemsstaterna, såsom Schengenfaciliteten. För att de nya medlemsstaterna skall kunna delta fullt ut i Schengen och för att kontrollerna vid de inre gränserna skall kunna avskaffas så fort som möjligt, måste man genomföra SIS II och göra den utvärdering som föreskrivs i regelverket tämligen snabbt. Unionens utvidgning gör det dessutom ännu viktigare att anta åtgärder som syftar till att **öka det ömsesidiga förtroendet** för att befästa principen om ömsesidigt erkännande.

Med hänsyn till den förväntade utvecklingen vad gäller förvaltningen av de yttre gränserna måste man också hitta lösningar som garanterar att det faktum att vissa medlemsstater inte deltar i Schengensamarbetet fullt ut inte påverkar samarbetet mellan de medlemsstater som tillämpar hela regelverket.

2. FRAMTIDSPRIORITERINGAR FÖR OMRÅDET MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA

Genomförandet av den första etappen av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa har lett till omfattande konkreta framsteg. Emellertid har inte alla mål som fastställdes i Tammerfors uppnåtts. I avvaktan på att regeringskonferensen avslutar sitt arbete kommer den **nuvarande institutionella ramen** som gäller fram till dess att lägga hinder i vägen. Användningen av Nicefördragets bestämmelser skulle delvis kunna avhjälpa detta problem. Dessutom bör man överväga att utnyttja artikel 67.2 i EG-fördraget.

Huvuddelen av de pågående åtgärderna är en logisk följd av Tammerforsprogrammet och kan ses som en övergång mellan detta program och kommande prioriterade frågor. Syftet med detta meddelande är att förbereda **utarbetandet av ett framtida åtgärdsprogram** och att fastställa vilka prioriteringar som skall göras inom de rättsliga och inrikes frågorna för perioden 2004–2009. Meddelandet kan också tjäna som grund för **dialogen med medborgarna**.

Flera aspekter bör beaktas **på unionsnivå** när det framtida programmet skall utarbetas. Det gäller först och främst hur Tammerforsprogrammet skall följas upp, särskilt med avseende på följande:

- *Arbete som fortfarande pågår* och *åtgärder på lång sikt som redan har beslutats.*

- *Nivån på det verkliga genomförandet av antagna rättsakter och utvärderingen av genomförandet.* Kommissionen håller på att utvärdera den första omgången av texter. Det är viktigt att det framtida programmet åtföljs av en utvärderingsprocess om inrättandet och genomförandet av det regelverk som har antagits enligt Tammerforsprogrammet, så att grundrättsakterna kompletterar varandra på ett fungerande sätt.

För det andra är det lämpligt att inför framtiden försäkra sig om *lämpliga institutionella förutsättningar och ekonomiska resurser* för att uppnå de nya målen.

Vad gäller utkastet till konstitutionellt fördrag är en av de viktigaste aspekterna enligt kommissionen att strukturen med en union uppbyggd av ”pelare” försvinner och att hela området med frihet, säkerhet och rättvisa kommer att omfattas av gemenskapsmetoden.[7] Angående den ekonomiska aspekten har kommissionen föreslagit en betydande ökning av de tillgängliga resurserna för området med frihet, säkerhet och rättvisa under rubriken ”Unionsmedborgarskap”. Det bör noteras att de idéer som läggs fram i det här meddelandet inte föregriper förslag som kommer att läggas i samband med den kommande budgetplanen eller i interinstitutionella diskussioner.

Det är viktigt att **följa de prioriteringar som har beslutats** för att undvika alltför stor spridning av åtgärderna. Prioriteringarna bör utformas med hänsyn till **den allmänna situation** som unionen kommer att befinna sig i. Som exempel på detta kan nämnas ekonomiska skillnader mellan olika regioner i världen, politisk instabilitet i vissa regioner eller länder, den demografiska utvecklingen i Europa och medborgarnas förväntningar vad gäller rättigheter och säkerhet.

2.1. Ett effektivare skydd för personer när de utövar sina grundläggande rättigheter

Den europeiska integrationen vilar på gemensamma värderingar, nämligen de grundläggande rättigheterna, respekten för rättsstaten och de demokratiska institutionerna. Dessa skall vara grunden för unionens verksamhet.

I och med att Stadgan om de grundläggande rättigheterna integreras med det konstitutionella fördraget och att unionen ansluter sig till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kommer unionen, och även dess institutioner, att bli juridiskt ålagda att garantera att de grundläggande rättigheterna inte bara respekteras, utan också aktivt främjas, inom alla unionens kompetensområden. I december 2003 underströk medlemsstaternas representanter i Europeiska rådet hur viktigt det är att samla in och analysera uppgifter som rör de mänskliga rättigheterna för att besluta om unionens politik inom detta område. De beslutade att förlänga mandatet för Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet och att skapa en europeisk byrå för de grundläggande rättigheterna. Kommissionen har för avsikt att lägga fram ett meddelande om rör denna fråga under 2004. Det specifika mandatet kommer att utformas utifrån den diskussion som följer på meddelandet.

De åtgärder som vidtas för att skydda demokratin och rättsstaten i Europa mot alla former av brottslighet och terrorism skall vara utformade med hänsyn till personernas grundläggande rättigheter, rätten till fri rörlighet, respekten för privatlivet och de bestämmelser som gäller för skydd av personuppgifter.

Man måste undersöka om det finns behov av att upprätta en **enda allmän ram**, som beaktar dels de särskilda förutsättningarna och kraven när det gäller skyddet av allmän ordning och säkerhet samt kampen mot brottsligheten, dels kravet på en hög skyddsnivå för privatlivet. Man måste också behandla frågan om rationalisering av de gemensamma tillsynsmyndigheter som redan inrättats på unionsnivå för att skapa ett fungerande skydd av personuppgifter som registreras i syfte att upprätthålla

[7] KOM(2003) 548 slutlig, 17.9.2003.

allmän ordning och säkerhet, utan att inkräkta på behörigheten för det oberoende övervakningsorgan som inrättas på grundval av artikel 286 i EG-fördraget. Man måste också koppla ihop unionens verksamhet med den som utövas av de nationella myndigheterna och arbeta tillsammans med den privata sektorn och de icke-statliga organisationerna för att fastställa och införa bestämmelser.

2.2. Främja initiativ som gäller unionsmedborgarskap

Arbetet med att förstärka unionsmedborgarskapet bör vara en viktig aspekt av vår verksamhet. Utkastet till konstitutionellt fördrag anger möjligheten att ett antal medborgare kan lägga fram ett förslag för att uppmana kommissionen att genomföra en bestämmelse ur det konstitutionella fördraget.

Det demokratiska deltagandet i valet till Europaparlamentet skall uppmuntras.[8] Många unionsmedborgare beklagar sig över att de förlorat **rätten att delta i vissa nationella val**[9] i sitt ursprungsland, utan att få motsvarande rätt i det EU-land där de är bosatta. Detta bör diskuteras på unionsnivå och på nationell nivå.

Rätten till fri rörlighet som unionsmedborgarna redan åtnjuter, även arbetstagare, skall garanteras fullt ut genom en noggrann kontroll av hur medlemsstaterna tillämpar det nyligen antagna direktiv som styr området. Härigenom kan man också se om kompletterande åtgärder behövs.

2.3. Utforma ett integrerat system för gränsförvaltning och viseringspolitik

På kort till medellång sikt kommer särskild uppmärksamhet att ägnas åt hur det skall göras möjligt att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna i de nya medlemsstaterna.

Skapandet av ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna finns inskrivet i utkastet till konstitutionellt fördrag. Förverkligandet av det har redan gått rejält framåt efter Europeiska rådets möten i Sevilla och Thessaloniki. Arbetet bör fortsätta både på lagstiftningsnivå samt inom det praktiska och ekonomiska området.

I detta sammanhang är det viktigt att byrån för de yttre gränserna fungerar väl. Utvecklingen av samordningsverktyg bör gå längre och kompletteras med ett långsiktigt mål att skapa en kår av europeisk bevakningspersonal som kompletterar den nationella gränsbevakningen.[10] För att utföra sitt uppdrag bör byrån samarbeta med andra tjänsteavdelningar som har ansvar för kontroll av yttre gränser, särskilt med tullen. Här bör möjliga synergieffekter mellan byråns verksamhet och arbetet inom tullen och tjänsteavdelningarna vid gränserna regelbundet granskas.

Denna EU-politik och dess genomförande bör styras av **solidaritetsprincipen**. Ansvaret delas jämlikt mellan medlemsstaterna, även vad gäller den ekonomiska

---

8 I samband med förberedelserna för valet till Europaparlamentet bör man undersöka om det är lämpligt att behålla systemet för informationsutbytet mellan medlemsstaterna som syftar till att hindra att medborgare röstar två gånger och möjligheten att använda metoder som bättre lämpar sig för målet.

9 Unionsmedborgarna kan i princip endast delta i kommunalval och val till Europaparlamentet i det medlemsland där de är bosatta i enlighet med EG-fördraget.

10 Samarbetet och samordningen skulle bland annat omfatta gemensam utrustning, specifik utbildning och kapacitet för riskanalys.

aspekten. Genomförandet av denna princip förutsätter att tillräckliga ekonomiska resurser ställs till förfogande.

Viseringspolitiken bör tillgodose de allmänna kraven på handlingars säkerhet och medge ett bättre samarbete på konsulär nivå. Arbetet med att införa biometriska uppgifter i resehandlingar och identitetshandlingar, till exempel pass, bör fortsätta.

Vi måste också säkerställa att Informationssystemet för viseringar (VIS) och Schengens informationssystem (SIS II) inrättas och att hela potentialen i dessa system utnyttjas.

Slutligen måste vi samarbeta mer med grannländer, särskilt sådana som har gräns mot EU, i överensstämmelse med unionens nya grannskapspolitik.

2.4. Att främja en verklig gemensam politik för att hantera migrationsströmmar

Med en realistisk strategi som tar hänsyn till ekonomiska och demografiska behov bör man kunna underlätta **lagliga inresor för invandrare** i unionen enligt en sammanhängande politik som respekterar en **rättvis behandling** av tredjelandsmedborgare. Samtidigt som man behåller en helhetssyn och respekterar gemenskapspreferensen, bör man självfallet garantera varje medlemsstats rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare från tredjeland som skall beviljas inresa i denna medlemsstat för att arbeta som anställda eller egenföretagare. Ursprungslandets intressen skall beaktas.

Politiken för att integrera tredjelandsmedborgarna bör främjas och drivas vidare. Unionen bör därför vidta lämpliga åtgärder för att stödja medlemsstaternas insatser.

Trovärdigheten hos en positiv och öppen invandringsstrategi beror också mycket på EU:s förmåga att hantera den **olagliga invandringen.** En ökad bekämpning av **människohandel** och utvecklingen av en **verklig politik för återvändande och återtagande** kommer att underlättas i och med det framtida konstitutionella fördraget. Liksom i andra sammanhang krävs dock en stark **solidaritet** om åtgärderna skall bli effektiva.

2.5. Att utveckla en gemensam och rättvis europeisk flyktingpolitik

Tillämpningen av **solidaritetsprincipen** kommer att stärka balansen mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer. Dessutom planeras en strategi som grundas på partnerskap och samarbete med ursprungs- och transitländerna samt första asylland och destinationsland utanför EU.

Huvudsyftet med det gemensamma europeiska asylsystemet är att fastställa en **enhetlig status för asyl och subsidiärt skydd, ett gemensamt förfarande** för att bevilja och återkalla denna status samt ett gemensamt system för tillfälligt skydd.

Samtidigt bör man skapa en integrerad strategi för effektiva administrativa beslut om återvändande, reintegrationsprogram samt inreseförfaranden som kan bidra till att förhindra ogrundade ansökningar och bekämpa nätverken för människohandel. En sådan strategi är mycket betydelsefull, eftersom det ofta är de **verkliga flyktingarna som drabbas när systemet missbrukas**.

2.6. Att skapa ett europeiskt rättsligt område som tillgodoser medlemsstaternas rättsliga traditioner och system och som i hög grad involverar yrkeverksamma inom rättsväsendet

Syftet med eller konsekvenserna av det europeiska rättsliga området är inte att ifrågasätta **medlemsstaternas juridiska och rättsliga traditioner.** Denna strategi bygger på proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen och bekräftas genom utkastet till konstitutionellt fördrag. Principen om ömsesidigt erkännande är en central del av det europeiska integrationsarbetet.

Det ömsesidiga erkännandet förutsätter dock gemensamma principer och miniminormer, bland annat för att öka det ömsesidiga förtroendet. Om EU-åtgärderna på det rättsliga området skall bli effektiva kommer det att behövas **kraftfulla insatser som riktas till de yrkesverksamma** även i fortsättningen.

2.7. Att skapa ett civilrättsligt område som underlättar samarbete och tillgång till rättsskydd

Utvecklingen av det civilrättsliga samarbetet bör fortsätta att leda till konkreta förbättringar i medborgarnas och företagens dagliga liv, genom att de tack vare samarbetet får ökade möjligheter att hävda sina rättigheter inom unionen.

En av de viktigaste prioriteringarna bör vara att **fortsätta och fördjupa arbetet inom programmet för ömsesidigt erkännande.** Arbetet bör koncentreras till de områden som fortfarande saknar gemenskapsbestämmelser om ömsesidigt erkännande (till exempel när det gäller egendom vid separation mellan gifta och ogifta par, arv och testamente). Dessutom kan det visa sig nödvändigt med nya instrument som inte ingår i det ursprungliga programmet. Det har blivit allt enklare att erkänna olika typer av handlingar. På vissa områden, till exempel arv, hänger medborgarnas praktiska problem oftare samman med dessa typer av frågor än med det traditionella problemet avseende erkännande av rättsliga avgöranden. Det kan dessutom visa sig lämpligt att underlätta ömsesidigt erkännande på nya områden som exempelvis personers civilstånd, andra former av samlevnad än äktenskap samt bördsfrågor.

Ett annat viktigt område är **själva verkställigheten av rättsliga avgöranden.** Medborgarna och företagen kan endast utöva sina rättigheter fullt ut om verkställighetsförfarandena är snabba och effektiva. En fördjupning av det ömsesidiga erkännandet kräver en **ökat ömsesidigt förtroende** mellan medlemsstaterna, bland annat genom antagandet av vissa miniminormer i fråga om förfarandet.

Ett konkret och effektivt genomförande av antagen gemenskapslagstiftning bör också prioriteras. För att nå detta mål måste man anslå de medel som krävs och särskilt **utveckla verksamheten inom det europeiska civilrättsliga nätverket.**

När det gäller materiell rätt slutligen har kommissionen redan börjat utarbeta en gemensam referensram som syftar till att göra gemenskapens regelverk mer enhetligt

och att förbättra dess kvalitet i fråga om europeisk avtalsrätt. [11] Arbetet beräknas vara avslutat 2008.

För att kunna anta dessa ambitiösa utmaningar på det civilrättsliga samarbetsområdet måste man ha tillgång till lämpliga rättsliga medel. De kommer att tillhandahållas genom det konstitutionella fördraget. Man måste emellertid undvika att det uppstår två skilda rättsliga ordningar i varje medlemsstat, en för gränsöverskridande och en för inhemska tvister.[12]

2.8. Att främja en konsekvent politik om brott och straff

På det straffrättsliga området bör EU:s arbete inriktas på fyra områden:

Fortsatt ömsesdigt erkännande: Liksom inom civilrätten bör **principen om ömsesidigt erkännande** också i fortsättningen vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet.

När det gäller ömsesidigt bistånd kommer **ett enda instrument**, som bland annat grundas på ömsesidigt erkännande, att gradvis ersätta det befintliga systemet för ömsesidig rättslig hjälp, särskilt när det gäller **bevisupptagning**. Dessa framsteg kommer att åtföljas av åtgärder för att förtydliga **domstolarnas behörighetsfördelning** för att förhindra och lösa behörighetskonflikter.

När det gäller **verkställighet av straffrättsliga avgöranden** återstår mycket arbete. Ett system för verkställighet i en medlemsstat av en dom som har meddelats i en annan medlemsstat bör fastställas. Dessutom bör man fastslå villkoren för ömsesidig information om rättsliga avgöranden i ett europeiskt register över fällande domar och beslut om näringsförbud och andra rättighetsförluster (**europeiskt kriminalregister**) och hur de beaktas i övriga medlemsstater, antingen för att undvika en ny dom (enligt principen **"ej två gånger i samma sak**") eller för att justera påföljden (vid **återfall i brott**).

Att öka det ömsesidiga förtroendet genom att garantera alla unionsmedborgare en rättsskipning av hög kvalitet som grundas på gemensamma värderingar: **För att öka det ömsesidiga förtroendet mellan de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna** bör man bland annat definiera grundläggande garantier och villkor för tillåten bevisning samt vidta åtgärder för att öka skyddet av brottsoffer. Bättre fortbildning för anställda inom rättsväsendet och insatser för att utveckla rättssystemen kommer att bidra till att öka det ömsesidiga förtroendet.

Att förse unionen med en konsekvent straffrättspolitik för att effektivt kunna bekämpa alla former av grov brottslighet: Arbetet med att definiera och fastställa minimipåföljder för vissa brott bör fördjupas. Ett visst arbete återstår när det gäller att tillnärma lagstiftningen i de olika medlemsstaterna. Det är mycket viktigt att

---

[11] Denna referenssram skulle på längre sikt kunna utgöra grunden för ett valfritt avtalsrättsligt instrument som parterna fritt skulle kunna tillämpa på sina avtal för att garantera en ökad rättslig säkerhet för medborgarna vid deras gränsöveskridande transaktioner.

[12] Sådana dubbla ordningar riskerar på sikt att strida mot målet att skapa ett enda rättsligt område för alla. De skulle också kunna leda till frågor om diskriminering och en komplicerad lagstiftning med minskad insyn, något som medborgare, yrkesverksamma och företag emellertid behöver.

införa institutionella mekanismer för att kontrollera och garantera att EU-instrumenten genomförs på ett lämpligt sätt.[13]

Tack vare det nya fördraget borde det vara möjligt att utforma en **konsekvent straffrättspolitik**, vare sig den gäller särskilda brottsliga fenomen eller utgör en vidareutveckling av en redan befintlig gemenskapspolitik.[14]

*Att placera **Eurojust** i centrum av den europeiska straffrättspolitiken*: Enligt utkastet till konstitutionellt fördrag skall **Eurojusts** uppgift vara att stödja och stärka samordningen och samarbetet mellan de nationella myndigheter som ansvarar för lagföring av sådan grov brottslighet som drabbar flera medlemsstater. Under EG-domstolens kontroll bör Eurojust kunna ge vägledning i fråga om vilka påföljder som skall gälla för de brott som hotar unionens verksamhet och politik.

En **europeisk åklagarmyndighet** som bland annat är behörig i fråga om brott som skadar unionens ekonomiska intressen **bör kunna inrättas med utgångspunkt i Eurojust.**

Dessa ambitiösa mål kan bara uppnås om EU skaffar sig institutionella och juridiska ramar på det straffrättsliga området som är anpassade till utmaningarna i ett utvidgat EU. **Återinförandet i utkastet till konstitutionellt fördrag av kravet på enhällighet** för de beslut om straffrättsligt samarbete som nu fattas med kvalificerad majoritet skulle innebära **en tillbakagång** som skulle inverka negativt på unionens möjligheter att effektivt bekämpa organiserad brottslighet och terrorism.

2.9. Att göra polis- och tullinsatserna mer effektiva

För att stärka polis- och tullsamarbetet inom Europeiska unionen är det enligt kommissionen nödvändigt att vidta parallella åtgärder av tre slag: operativa, beslutsmässiga och lagstiftningsmässiga.[15]

Erfarenheten visar att man måste öka den **operativa kapaciteten** i samarbetet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, genom bättre användning av redan befintliga instrument och mekanismer. På EU-nivå måste man bland annat se till att ge **Europol information och stärka dess roll.**

Som bevis på ett verkligt engagemang i kampen mot organiserad brottslighet och terrorism bör man naturligtvis fortsätta det bilaterala samarbetet mellan medlemsstater, men också utveckla det multilaterala utbytet. Detta utbyte måste även omfatta underrättelsetjänsterna.

Det är även nödvändigt att **förenkla beslutsfattandet** på detta område genom att främja att beslut fattas med kvalificerad majoritet. Detta ingår i utkastet till

---

[13] I detta avseende innebär utkastet till konstitutionellt fördrag att en fullständig domstolskontroll återinförs och att kommissionen till fullo återfår sin roll som fördragens väktare, genom att det straffrättsliga samarbetet integreras i gemenskapspolitiken och de instrument som är specifika för "tredje pelaren" ersätts med europeiska lagar och ramlagar.

[14] I utkastet till konstitutionellt fördrag föreskrivs att en enda rättslig grund skall styra tillnärmningen av brott och påföljder, oavsett vilket politikområde som avses.

[15] Se meddelandet ”Förbättrat polis- och tullsamarbete i EU”

konstitutionellt fördrag, med reservation för åtgärder i fråga om det operativa samarbetet.

En av de viktigaste nyheterna i utkastet är införandet av en ständig kommitté i rådet som skall främja och stärka det operativa samarbetet i fråga om inre säkerhet. Mot bakgrund av detta skulle den roll som innehas av arbetsgruppen för polischefer kunna ses över, återupplivas och utvecklas med tanke på dess privilegierade ställning som operativ samordnare. Alla andra aktörer på området, särskilt Europol, borde också delta i detta arbete.

Man bör skapa enhetlighet mellan den operativa och den lagstiftningsmässiga delen av unionens insatser. Följande är absolut nödvändigt:

- Att införa **rättsliga ramar för att förbättra informationsutbytet** mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och reglera deras tillgång till olika informationskällor.

- Att diskutera **Europols rättsliga ramar** och omvandla byrån till ett EU-organ som finansieras via gemenskapsbudgeten; på så sätt skulle Europol kunna få en verkligt operativ roll. Denna ökade effektivitet bör åtföljas av en bättre demokratisk kontroll och domstolskontroll.

- Att fästa större uppmärksamhet vid **utbildningen av polistjänstemän**. **Europeiska polisakademin** bör kunna garantera att de nationella utbildningsinstitutens program har en europeisk dimension och främja dessa instituts ömsesidiga samarbete.

Utkastet till konstitutionellt fördrag gör det möjligt att införa metoder för att utvärdera genomförandet av denna politik för att garantera att de antagna åtgärderna är effektiva. Man bör till exempel undersöka möjligheten att införa ett ”fullgörandeavtal” mellan de viktigaste av de berörda myndigheterna.

Det är också viktigt att framhålla det internationella samarbetet med alla berörda aktörer, till exempel Interpol.

När det gäller **tullsamarbetet** prioriteras fortfarande samtliga medlemsstaters ratificering och praktiska genomförande av Neapel II-konventionen och TIS-konventionen. Allmänt sett är det viktigt att genomföra **arbetsplanen för strategin för tullsamarbete**, som för närvarande ingår i avdelning VI i EU-fördraget. Planen antogs av rådet (RIF) den 30 mars 2004.[16]

2.10. Att skärpa åtgärderna för att förebygga och bekämpa terrorism och särskilda former av brottslighet

Att förebygga och bekämpa **terrorismen** är tyvärr fortfarande en prioritet. De åtgärdsområden som fastställdes av Europeiska rådet den 25–26 mars 2004 bör genomföras.

---

[16] Strategin och arbetsplanen följer rådets resolution av den 2 oktober 2003 om en strategi för tullsamarbetet, EUT C 247, 15.10.2003.

Det är nödvändigt att skapa EU-ramar för att kontrollera de risker som samhället utsätts för på grund av grov brottslighet och terrorism. För att samordna och utbyta strategisk och operativ information på ett effektivt sätt bör unionen inrätta ett nytt system för informationsutbyte – **ett centrum för informationsutbyte** – i enlighet med kommissionens förslag vid Europeiska rådets möte den 25–26 mars 2004. Europol och Eurojust bör delta fullt ut i detta centrum.

Ett system för utbyte av nationella straffrättsliga uppgifter bör också främjas. **En underrättelsepolitik i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte måste utformas på EU-nivå.** Detta arbete bör åtföljas av ett lagstiftningsinitiativ om behandling och skydd av de personuppgifter som används av polismyndigheterna.

Som ett led i den europeiska säkerhetsstrategin är det nödvändigt att vidta de åtgärder som fastställdes vid Europeiska rådets möte den 25–26 mars och söka en sektorsövergripande lösning för att hitta en balans mellan den inre och den yttre dimensionen i unionens olika politikområden.

Dessutom är det mycket viktigt att kontrollera och stödja ett lämpligt genomförande av de befintliga lagstiftningsinstrumenten. Nya initiativ kan också utarbetas. Möjligheterna med de **nya storskaliga datasystemen** bör undersökas, bland annat för att bidra till terroristbekämpningen. De grundläggande rättigheterna och uppgiftsskyddet måste dock respekteras.

De möjligheter som ges i befintlig lagstiftning, till exempel genom de gemensamma utredningsgrupperna och Europols arbete med att analysera upplysningar, måste användas till fullo.

För att terroristbekämpningen skall bli så effektiv som möjligt måste man under arbetets gång vara uppmärksam på kopplingen till andra former av brottslighet, särskilt den organiserade brottsligheten. Ett brett synsätt är viktigt för att förbättra dessa insatser och bland annat bekämpa alla former av **finansiering av terrorism**. Det krävs särskilt större insyn i och bättre möjligheter att spåra finansiella transaktioner. **Kampen mot de ekonomiska brottsligheten** förblir en prioriterad fråga.

Bekämpningen av grov brottslighet tar sig också två uttryck som kräver unionens deltagande:

- Utvecklingen av ett **partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn** bör syfta till att få sakkunskap, resurser och information inom den privata sektorn och polisen att samverka och därigenom förbättra möjligheten till en effektivare bekämpning av exempelvis förfalskning, pirattillverkning, IT-brottslighet och korruption.

- Dessutom bör det **statistiska arbetet** och insamlingen av information om brottsutvecklingen samt medborgarnas uppfattning om säkerhetsnivån förbättras, bland annat genom ett strukturerat och regelbundet system för insamling av harmoniserade uppgifter.

När det gäller **människohandel**, särskilt handel med kvinnor och barn, måste man fortsätta att kombinera det förebyggande och det brottsbekämpande arbetet.

2.11. Att skärpa de brottsförebyggande åtgärderna

När det gäller **brottsförebyggande åtgärder** krävs ansträngningar för att göra produkter och tjänster mindre känsliga för brott. En del av detta arbete bör bestå i att utvärdera lagtexter och analysera hur ”motståndskraftiga” de är mot brottslig verksamhet och terrorism (*brottssäkring*).

Fem åtgärdsområden bör prioriteras för att **förebygga den allmänna brottsligheten**: en närmare definition av prioriterade former av brottslighet, en sammanställning av bästa praxis, gemensamma metoder, förstärkt övervakning och utvärdering samt statistik som är lättare att jämföra. Det brottsförebyggande arbetet bör även i fortsättningen ges stöd via ett **finansiellt instrument**.

2.12. Att utveckla en sektorsövergripande samverkan i kampen mot narkotika

En minskning av efterfrågan bör prioriteras. Dessutom är det viktigt att skapa en tydlig koppling mellan den externa dimensionen av kampen mot narkotika och politiken i fråga om rättsliga och inrikes frågor.

Det krävs nyskapande åtgärder på detta område på grundval av erfarenheterna från handlingsplanen 2000–2004. Narkotikabekämpningen bör vara inriktad på konkreta åtgärder och synliga resultat.

2.13. Kraftfullare externa åtgärder

Analysen av resultaten sedan mötet i Tammerfors och den första diskussionen om framtida prioriteringar visar på vikten av att i unionens externa åtgärder beakta rättsliga och inrikes frågor och se till att unionens övergripande insatser får en bättre samordning. För att EU skall kunna tala med en röst utan att våra gemensamma prioriteringar undergrävs måste medlemsstaterna stödja EU:s åtgärder och visa större solidaritet och disciplin i sina bilaterala förbindelser.

3. SLUTSATSER

Mycket har åstadkommits sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors. Trots det återstår mycket att göra för att uppnå ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vår värld befinner sig i stark förändring. Medborgarnas önskemål om fullständig rörelse- och handlingsfrihet och legitima krav på fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna sammanfaller med starka krav på att kunna leva under säkra förhållanden. I ett **utvidgat EU** är det ännu viktigare att det **konstitutionella fördraget** slutligen antas och träder i kraft snabbt för att tillmötesgå de viktigaste förväntningarna.

Det nya fördraget kommer även att uppfylla grundläggande krav i fråga om öppenhet och demokratisk kontroll tack vare **Europaparlamentets** utvidgade roll som medlagstiftare och de **nationella parlamentens** ökade roll. De sistnämnda kommer särskilt att se till att subsidiaritetsprincipen respekteras och kan spela en viktig roll i utvecklingen av verksamheten vid Europol och Eurojust. Eftersom de kommer att få regelbunden information om EU-arbetet kan de bättre beakta det i sitt nationella parlamentsarbete.

EU:s arbete måste fortsätta och konkretiseras genom ett **andra europeiskt program för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det bör innehålla prioriteringar** och en detaljerad tidtabell. Den arbetsmetod som användes i Tammerfors är bra och bör behållas. Kommissionen kan redan nu åta sig att i framtiden fortsätta sitt uppföljningsarbete genom den regelbundna sammanställningen av en **resultattavla.**

Kommissionen har dessutom för avsikt att lägga fram ett kompletterande meddelande inom ramen för den **nya budgetplanen**. De framtida finansiella instrumenten som omfattar betydande belopp kommer att komplettera de befintliga och framtida rättsliga bestämmelserna genom att bland annat stärka politikens **operativa aspekter** i fråga om frihet, säkerhet och rättvisa.

Europeiska rådet måste behålla sin uppgift som initiativtagare när det gäller att fastställa strategiska riktlinjer och planera framtida åtgärder på området rättsliga och inrikes frågor. Denna roll kommer att konkretiseras, bland annat vid antagandet av det nya programmet och vid dess **halvtidsutvärdering**. Det nya programmet bör göra det möjligt att ta vara på alla fördelar med ett utvidgat EU. Det är viktigt att nå politisk enighet om detta program med Europaparlamentet och rådet under andra halvåret 2004.

En **offentlig debatt** bör hållas om de grundläggande samhällsfrågor som påverkar medborgarnas dagliga liv. Skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa är ett viktigt politiskt mål och en av våra viktigaste gemensamma utmaningar. EU bör fortsätta arbetet för att nå detta mål med samma ambition och beslutsamhet som när den inre marknaden fullbordades.