



**RÅDET FOR  
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 9. juli 2008 (17.07)  
(OR. en)**

**11657/08**

**LIMITE**

**JAI 373**

**NOTE**

---

fra: formandskabet  
til: Coreper/Rådet

---

Vedr.: Frihed, sikkerhed, privatlivets fred - europæiske indre anliggender i en åben verden  
- Rapport fra Den Uformelle Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender ("Fremtidsgruppen")

---

Hermed følger til delegationerne rapporten fra Den Uformelle Rådgivende højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender ("Fremtidsgruppen").

**Frihed, sikkerhed, privatlivets fred –  
europæiske indre anliggender  
i en åben verden**

**Rapport  
fra Den Uformelle Rådgivende Højniveaugruppe om  
Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende  
Indre Anliggender  
("Fremtidsgruppen")  
juni 2008**

## **Indhold**

### **Resumé**

#### **Kapitel I: Indledning**

- 1.) Fremtidsgruppen: en anden måde at træffe politiske beslutninger på inden for europæiske indre anliggender
- 2.) Overordnede strukturelle udfordringer
- 3.) Horisontale politiske udfordringer
- 4.) Prioriterede politikområder

#### **Kapitel II: Bevaring af den indre sikkerhed og den ydre stabilitet**

- 1.) Politisamarbejde
- 2.) Terrorbekæmpelse på globalt plan
- 3.) Koordinering af missioner i tredjelande

#### **Kapitel III: Forvaltning af migration, asyl, ydre grænser og integration**

- 1.) Migrationspolitik
- 2.) Asylpolitik
- 3.) Modernisering af Schengengrænse- og visumordningen

- 4.) Videreudvikling af Frontex
- 5.) Forstærket samarbejde med tredjelande

#### **Kapitel IV: Udvikling af civilbeskyttelsen**

#### **Kapitel V: Anvendelse af nye teknologier og informationsnetværk**

- 1.) Offentlig sikkerhed, privatlivets fred og teknologi
- 2.) Tilgængelighedsprincippet og en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse
- 3.) Indholdet af den foreslåede EU-informationsstyringsstrategi for vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed

#### **Kapitel VI: Gennemførelse af den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender**

#### **Bilag**

## Resumé

### Fremtidsgruppen

1. På det uformelle møde mellem indenrigs- og indvandringsministrene i januar 2007 i Dresden foreslog den tyske indenrigsminister og Kommissionens næstformand med ansvar for frihed, sikkerhed og retfærdighed, at der blev nedsat en uformel gruppe på ministerplan, som skulle overveje fremtiden for det europæiske område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Fremtidsgruppens resultater og anbefalinger er ment som et vigtigt bidrag og inspirationskilde til Kommissionens forslag til det næste flerårige program for retlige og indre anliggender.
2. Fremtidsgruppen blev ledet i fællesskab af Kommissionens næstformand og det siddende formandskabs indenrigsminister. Den bestod personligt af indenrigsministrene fra de to nuværende formandskabstrioer (Tyskland, Portugal, Slovenien og Frankrig, Den Tjekkiske Republik, Sverige) og en repræsentant for den kommende formandskabstrio, dvs. Spanien, Belgien, Ungarn. Desuden deltog en common law-observatør (Det Forenede Kongerige), formanden for Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og en repræsentant for Generalsekretariatet for Rådet.
3. Gruppen har regelmæssigt i forbindelse med Rådets samlinger aflagt rapport om forløbet af sine drøftelser til ministrene med ansvar for indre anliggender, og det slovenske formandskab fremlagde på det uformelle RIA-Råd i januar 2008 en interimrapport om gruppens arbejde for alle medlemsstaterne. Fremtidsgruppens arbejde er sammenfattet i denne endelige rapport, der samler gruppens væsentlige idéer og overvejelser. Rapporten er rettet både til medlemsstaterne, Parlamentet og den brede offentlighed for at indlede en debat om dens indhold og om fremtiden for retlige og indre anliggender i Den Europæiske Union.

## Hvilke horisontale udfordringer er der for 2010-2014?

4. Fremtidsgruppen har gennem hele sit mandat forsøgt at pege på de vigtigste strukturændringer, EU har undergået i de senere år. Der blev under overvejelserne om den situation, som EU vil befinde sig i i perioden 2010-2014, fundet tre horisontale udfordringer, der er væsentlige for at kunne garantere og færdiggøre området med frihed, sikkerhed og retfærdighed på baggrund af nogle rammebetingelser i konstant forandring:
  - o at bevare den "europæiske model" inden for de europæiske indre anliggender ved at skabe balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred
  - o at håndtere den stadig større indbyrdes afhængighed mellem den indre og den ydre sikkerhed
  - o at sikre den bedst mulige datastrøm i de europadækkende informationsnet.

## Bevaring af den indre sikkerhed og den ydre stabilitet

### *Politisamarbejde*

5. Gruppen anbefaler at uddybe samarbejdet om retshåndhævelse i EU og samtidig sikre, at de forskellige aspekter af dette samarbejde udvikler sig konsekvent, og ligeledes bevare det aktive samarbejde på området. Politistyrkerne i EU hører under medlemsstaternes kompetence. Imidlertid bør disse retshåndhævelsestjenester i de kommende år nærme sig hinanden. Det er nødvendigt at forbedre politisamarbejds klimaet, navnlig ved at styrke Europol, udveksle viden og integrere forvaltningen af politiregistre og sikkerhedsteknologier.
6. Gruppen foreslår derfor, at EU arbejder hen imod en forenkling af de bestemmelser, der finder anvendelse, når det er nødvendigt at foretage kriminalefterforskning på en anden medlemsstats område.

Dette kunne f.eks. betyde, at visse handlinger, der foretages af politifolk på en anden medlemsstats område og ikke har karakter af tvangsindgreb, vil kunne forenkles, eller der vil kunne indføres en ordning med skriftlige anmodninger om oplysninger.

7. Europol skal fungere som en nær partner og kontaktpunkt for de nationale politistyrker på europæisk plan. Det er nødvendigt at forbedre overførslen af data fra medlemsstaterne til Europol, hvis denne skal blive en reel informationsplatform for medlemsstaterne. Kravet i den såkaldte svenske rammeafgørelse af 18. december 2006, der tager sigte på bedre informationsudveksling, vil kunne opfyldes ved, at der indføres redskaber til automatisk dataoverførsel. Desuden bør Europol inden for sine retlige rammer anvendes i større grad og udvides, så den bliver et kompetencecenter for teknisk og koordinerende støtte.
8. Gruppen foreslår, at EU skaber en model for politi- og toldsamarbejdscentre, som samtlige medlemsstater kan anvende. Politi- og toldsamarbejdscentrenes struktur og opgaver vil kunne tages op til fornyet vurdering, så de bliver til reelle krisestyringscentre på politi- og toldområdet, der er i stand til at håndtere hændelser i international målestok. Særlig i grænseområderne kan politi- og toldsamarbejdscentrene blive en model for det fremtidige politisamarbejde.
9. Den tekniske håndtering af de europæiske registre af SIS-, VIS- og Eurodactypen bør samles i en enkelt specifik struktur med henblik på øget effektivitet og på grundlag af en foreløbig evaluering.
10. Forskning i og udvikling af sikkerhedsudstyr på europæisk plan bør ligeledes betragtes som en prioritet. Der bør i denne forbindelse gøres større brug af de midler, der er til rådighed under 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Hele området med sikkerhedsteknologi har udviklet sig kraftigt. Det er nødvendigt med en indsats for at standardisere nyt materiel for at skabe større interoperabilitet.
11. Samtidig er det nødvendigt at videreudvikle en fælles kultur hos alle politistyrker i EU ved hjælp af en systematisk fælles europæisk uddannelse, og der bør med henblik herpå tilskyndes til i højere grad at gøre brug af det europæiske politiakademi.

## *Terrorbekæmpelse*

12. Gruppen anbefaler, at det arbejde, der er indledt inden for rammerne af EU-strategien fra 2005, videreføres og videreudvikles, så terrorisme bekæmpes på grundlag af en omfattende samlet strategi.  
EU skal sørge for, at medlemsstaternes kompetence og ressourcer udnyttes bedre, da det er dem, der står for den operative terrorbekæmpelse.
13. Gruppen finder det tilrådeligt, at de forskellige aktører inden for terrorbekæmpelse koordineres bedre i EU, og mener derfor, at der bør udvikles et koncept for den fremtidige institutionelle arkitektur på dette område. Gruppen foreslår at forbedre informationsstrømmen mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, Eurojust og Europol. I den forbindelse bør Det Fælles Situationscenters (SITCEN) rolle analyseres med særlig opmærksomhed.
14. De europæiske politikker bør tage bedre højde for terrorrisikoen: våbenkontrol, sprængstofbekæmpelse, beskyttelse af transportere, kontrol med finansielle transaktioner. Det er nødvendigt, at der gøres fremskridt med forberedelsen af krisestyring på europæisk plan.
15. På området eksterne forbindelser bør der opnås et bedre politisk, teknisk og operativt samarbejde med tredjelande, navnlig de lande, der er hårdest ramt af terrortruslen, og med EU's vigtigste strategiske partnere – USA og Rusland.
16. Gruppen foreslår at fremme udvekslingen af bedste praksis mellem EU's medlemsstater og eventuelt også med tredjelande om de juridiske midler til udsendelse og overvågning samt om relevante foranstaltninger til at bekæmpe hjemmedyrket terrorisme.



17. Gruppen anbefaler ud fra en politisk synsvinkel, at der fokuseres på mellem- og langsigtet forebyggelse, navnlig med hensyn til rekruttering og radikalisering, ved at forstærke det samarbejde, der allerede er indledt på dette område på EU-plan, og ved fortsat at bekæmpe brugen af internettet i terrorøjemed. Eftersom terrorisme ofte ledsages af politisk propaganda, skal EU udvikle et positivt modsystem på grundlag af sine egne værdier: retsstatsforhold, grundlæggende rettigheder, fred og frihed. EU skal forbedre kommunikationen med civilsamfundet ved at bruge alle former for kommunikation, herunder internettet.
18. En ansvarlig og ajourført europæisk terrorbekæmpelsespolitik bør tage hensyn til mulige trusler om terrorangreb med nukleare, biologiske eller kemiske våben. Gruppen foreslår, at der etableres en platform eller mekanisme for informationsudveksling mellem medlemsstaternes særlige politienheder med ansvar for den løbende håndtering af nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske situationer.

#### *Missioner i tredjelande*

19. Gruppen noterer sig, at EU har et stigende antal fredsbevarende missioner over hele verden. Denne indsats kræver sædvanligvis omfattende støtte i form af militær-, politi-, civilbeskyttelses-, udviklingsbistands- og retstatsmekanisme. Gruppen anbefaler, at de erfaringer, der hidtil er opnået på dette område, udnyttes bedst muligt.
20. Gruppen opfordrer derfor til mere omfattende koordinering af den politimæssige, diplomatiske og militære indsats for at forbedre forberedelsen og vurderingen af missionerne med et tættere samarbejde mellem de forskellige rådsstrukturer. Der bør også overvejes en pooling af EU's finansielle ressourcer til missioner i tredjelande. De deltagende medlemsstater kunne anmodes om at stille integrerede politienheder til rådighed for visse missioner. De kommende overvejelser kunne også omfatte spørgsmålet om at integrere den europæiske gendarmeristyrke og civile politienheder fra medlemsstaterne i EU's retlige rammer.

21. Gruppen foreslår også at forbedre sammenhængen i missionerne ved at integrere deres forskellige komponenter lige fra begyndelsen, mens operationen stadig befinder sig i planlægningsfasen. De forskellige civile, militære og juridiske enheder, der deltager i den samme mission, kunne samles i missionscentresituationer.
22. Endelig bør der drages større omsorg for at formidle de oplysninger, som missionerne indsamler, i EU. Europol og medlemsstaterne bør modtage disse oplysninger. Omvendt bør missionerne kunne få adgang til relevante oplysninger. Gruppen finder det nødvendigt at finde frem til en effektiv metode til informationsudveksling.

## **Forvaltning af migration, asyl, ydre grænser og integration**

### *Migrationspolitik*

23. Der synes at være bred enighed i EU om, at migration er et iboende fænomen i vore stadig mere globaliserede samfund og økonomier. Den demografiske udvikling vil skabe endnu større efterspørgsel efter migration af arbejdskraft. Fremtidsgruppen er overbevist om, at svaret herpå skal søges på europæisk plan, og anbefaler, at der iværksættes en fremtidsorienteret og omfattende fælles indvandringspolitik.
24. Der bør i forbindelse med samarbejdet med partnerlande og gennemførelsen af den samlede migrationsstrategi anvendes en integreret tilgang. Dialogen, samarbejdet og partnerskabet med hjemlande og transitlande bør udvides på en fuldt afbalanceret måde med hensyn til såvel aktioner som ressourcer. Begreberne mobilitetspartnerskab, cirkulær migration og fælles udvikling bør videreudvikles. Medlemsstaterne, tredjelandene og migranterne vil kunne drage fordel heraf.

25. Gruppen mener, at principperne om ansvarlighed, solidaritet og gensidig tillid er nødvendige forudsætninger for at kunne fastlægge en fælles politik på dette område. Nødvendigheden af at gennemføre disse principper skal i fuldt omfang integreres i det næste flerårige program.
26. Gruppen anbefaler, at der udarbejdes en fælles indvandringspolitik, der tager udgangspunkt i den langsigtede demografiske og økonomiske udvikling, i overensstemmelse med medlemsstaternes kompetence. Det er en nødvendig forudsætning for en sådan lovlig migration, at der på den ene side efterspørges specifikke kvalifikationer på medlemsstaternes arbejdsmarkeder, og at der på den anden side kan leveres arbejdskraft med sådanne kvalifikationer fra tredje-lande. Gruppen foreslår ud fra disse principper, at medlemsstaterne undersøger alle muligheder for økonomisk migration inden for Europa til bunds.
27. I forbindelse med ulovlig indvandring opfordrer gruppen til en effektiv europæisk tilbagesendelsespolitik, der muliggør en organiseret samordning af medlemsstaternes indsats på området.
28. Gruppen er enig om, at generel regularisering bør undgås. Regularisering vil fremover kunne accepteres i undtagelsestilfælde og i enkelttilfælde fra sag til sag.
29. Endelig er det nødvendigt at undersøge nærmere, hvordan der kan opnås en vellykket integration. Dette er en integrerende del af politikken vedrørende lovlig migration. Der bør endvidere med respekt for de forskellige nationale kompetencer gennemføres et sæt fælles minimumsstandarder og –krav til både indvandrere og medlemsstater som supplement til de nationale integrationspolitikker.

## *Asylpolitik*

30. Gruppen noterer sig, at der stadig er meget store forskelle i medlemsstaternes praksis med hensyn til at tildele flygtningestatus og yde subsidær beskyttelse, selv om der er vedtaget fælles minimumsstandarder.
31. Gruppen anbefaler, at der arbejdes videre med gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem på grundlag af Genèvekonventionen som planlagt i Haagprogrammet. Øget praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne er et særdeles vigtigt skridt. Det europæiske støttekontor har en væsentlig rolle med hensyn til at koordinere et sådant praktisk samarbejde. Det skal hjælpe med til at mindske forskellene med hensyn til, hvordan forskellige medlemsstater behandler asylansøgere, og forbedre støtten til de stater, der er udsat for et ekstraordinært pres.
32. Gruppen finder det nødvendigt, at EU fortsat sørger for sikre grænser og forhindrer ulovlig indvandring og samtidig sikrer, at personer, der reelt har asylret, også kan gøre denne ret gældende.
33. Støtte til flygtninge i de mest berørte dele af verden skal blive en stærk EU-politik. Der bør lægges øget vægt på asylpolitikens eksterne dimension. Konceptet med regionale beskyttelsesprogrammer bør på grundlag af en evaluering udvikles og om nødvendigt omformuleres. Der bør vedtages et fælles genbosættelsesinstrument.

## *Grænseforvaltning og samarbejde med tredjelande*

34. EU's grænseforvaltningspolitik nærmer sig afslutningen af den første fase, der især tog sigte på at ophæve kontrollen ved de indre grænser. Medlemsstaterne erkender, at det er nødvendigt, at retshåndhævelseshold arbejder sammen om de ydre grænser for at nå frem til en effektiv politik, der er til gensidig støtte.

35. Gruppen opfordrer EU til at udarbejde skitser til en integreret grænseforvaltningsstrategi, der kan klare den stigende migrationsstrøm og den voldsomme mobilitet i nutidens verden, samtidig med at der sikres gensidig støtte blandt medlemsstaterne.
36. Gruppen er helt klar over, at grænsekontrol i sig selv kun er et af leddene i en samlet politik for forvaltning af sikkerheden, og anbefaler derfor integreret kontrol ved EU's grænser med såvel opstrøms- som nedstrømskontrol. Dette bør omfatte en etstedsordning, hvor alle kontroller og eftersyn med forskellige formål integreres. De muligheder, der ligger i ny teknologi, skal sammen med veluddannede grænsevagter, spille en central rolle. Som supplement hertil er det nødvendigt med tilstrækkelige databeskyttelsesredskaber.
37. Gruppen mener, at Frontex skal spille en central rolle med hensyn til at maksimere af trusselsanalysen, samarbejde mellem medlemsstaterne (Frontex bør navnlig kunne styre fælles operationer), uddannelse af medlemsstaternes grænsevagter og stærkere forbindelser med tredjelande på dette område. Frontex' ressourcer - personel og udstyr - skal forstærkes. Agenturet bør også have ansvaret for regelmæssigt at evaluere og inspicere de nationale grænsebevogtningsstyrker.
38. Gruppen anbefaler stærkt, at der videreudvikles en strategi over for tredjelande, navnlig i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig migration, hvor der fokuseres på grænseforvaltningsproblemer, og støtteforanstaltninger som f.eks. udvikling af mobilitetspartnerskaber og cirkulær migration. Strategien bør være til gensidig fordel for alle partnere. Gruppen erkender, at en samlet europæisk visumstrategi giver politisk gennemslagskraft i forbindelserne med tredjelande.

### **Udvikling af civilbeskyttelsen**

39. Civilbeskyttelse hører reelt under medlemsstaternes ansvarsområde. Alligevel går gruppen ind for, at der udvikles en europæisk politik på dette område for at forbedre den overordnede sammenhæng og skabe større effektivitet og endnu større solidaritet mellem medlemsstaterne.

40. Nøglen til fremtiden består i at finde den rette balance mellem princippet om medlemsstaternes ansvar og om solidaritet på europæisk plan. Dette er især vigtigt, fordi EU i dag står over for mange risici, ikke alene naturkatastrofer, men også teknologikatastrofer, særlig i forbindelse med truslerne om nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske terrorangreb.
41. Vigtigheden af forebyggelse er blevet fremhævet i gruppen, som mener, at det er nødvendigt at udvikle dette aspekt af civilbeskyttelsen for at skabe sikrere rammer.
42. Gruppen foreslår at forbedre informationsstyringen, udvikle fælles uddannelse og fælles øvelser på dette område og etablere et netværk mellem uddannelsesinstitutionerne. Det skal tilstræbes at gøre de operationelle teknikker og systemer mere interoperable. Tilsvarende bør monitorerings- og informationscentrets kapacitet øges, så det bliver et centralt koordinationspunkt, og for at videreudvikle dets monitoreringsfunktioner.
43. Med en europæisk ordning for gensidig bistand vil der blive udviklet en reaktionskapacitet, der bygger på medlemsstaternes ressourcer, så det bliver lettere for landene at håndtere større hændelser i Europa og resten af verden mere effektivt. Ordningen skal fungere på frivillig basis. EU vil således bedre kunne imødegå dagens udfordringer på civilbeskyttelsesområdet.

#### **Anvendelse af nye teknologier og informationsnetværk**

44. På et område, hvor personer og varer bevæger sig frit, er informationsudveksling en nøgelfaktor for europæisk sikkerhed. Haagprogrammet fastlagde tilgængelighedsprincippet. Gruppen vurderer, at europæiske informationsnet nu bør udvikles ud fra såvel et retligt som et teknisk synspunkt og på grundlag af en samlet og sammenhængende tilgang, der fuldt ud tager hensyn til operationelle behov. Den anbefaler derfor at implementere en EU-informationsstyringsstrategi (EU IMS), der fremmer en sammenhængende tilgang til udviklingen af informationsteknologi og informationsudveksling.

45. Gruppen foreslår at fremlægge en "top ti" over datakategorier, hvor udveksling mellem medlemsstater bør videreudvikles inden for rammerne af EU's samlede informationsudvekslingsstrategi.
46. Der bør udfoldes bestræbelser for at iværksætte et initiativ vedrørende en europæisk pulje for sikkerhedsværktøjer. En sådan "værktøjspulje" vil give medlemsstaterne og EU-institutionerne mulighed for at stille værktøjer med dokumenteret eller potentiel anvendelighed på sikkerhedsområdet til rådighed for andre medlemsstaters myndigheders vurdering og test og, hvis det er nyttigt, støtte gensidig deployering heraf.
47. En gruppe under Rådet bør være ansvarlig for at udarbejde forslag til en sådan samlet strategi. Denne mulighed kræver dog, at der træffes beslutninger vedrørende databeskyttelse og om, hvilken myndighed der skal være ansvarlig for overholdelse og kontrol. Det bør også overvejes, hvilken fælles holdning der skal indtages i forhold til tredjelande.

#### **Gennemførelse af den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender**

48. Gruppen er klar over, at eksterne og interne sikkerhedsspørgsmål hænger uløseligt sammen og at den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender er vital, hvis der skal træffes fælles foranstaltninger på området for sikkerhed og migration efter retningslinjerne i EU-strategien fra 2005 for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.  
Et intensiveret samarbejde mellem indenrigs-, udenrigs-, udviklings- og forsvarsministrene skal sikre en integreret tilgang. Europæiske politikker på dette område må fremme udviklingen af retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i tredjelande. De må også medvirke til at forhindre trusler mod det europæiske område.
49. Der garanteres en differentieret tilgang til de enkelte tredjelande og regioner. Foranstaltningerne skal være i overensstemmelse med en geografisk prioritering og være politisk differentierede.

50. Gruppen går ind for at styrke forbindelserne med EU's nabostater og med de strategiske partnere - navnlig med De Forenede Stater og Rusland. Senest i 2014 bør EU træffe beslutning med hensyn til det politiske mål om at oprette et Euro-atlantisk samarbejdsområde med De Forenede Stater vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- Endvidere er den af den opfattelse, at indre anliggender bør kædes sammen med EU's eksterne forbindelser både i den politiske og den tekniske dimension; dette er en vigtig udfordring for den interne sikkerhed på det europæiske område. Sektoren for retlige og indre anliggender vil selv skulle gennemgå sine arbejdsmetoder med henblik herpå.

### **Hvilken strategi vil bedst kunne tage udfordringerne for 2010-2014 op?**

51. I de første år med politikkerne for retlige og indre anliggender bestræbte EU sig på at indføre samarbejdsformer, der gav medlemsstaterne mulighed for sammen at tackle fælles spørgsmål, og organiserede informationstilgængeligheden mellem medlemsstaterne. Nu må det næste skridt tages. Medlemsstaterne har væsentlige kompetencer på området for indre anliggender - navnlig retshåndhævelsesaktiviteter. Gruppen anser det for vigtigt for medlemsstaterne at fortsætte med at søge praktiske muligheder for at samarbejde selv på områder, der klart hører ind under de enkelte staters nationale ansvar.
52. *Konvergensprincippet* kunne være den underliggende tråd i en koordineret styring af europæiske migrations- og sikkerhedsspørgsmål. Målet med dette princip er at bringe medlemsstaterne tættere på hinanden, ikke blot ved hjælp af standardisering, hvor det er nødvendigt, men også med operationelle midler. Fælles uddannelsesprogrammer, udvekslingsnetværk, solidaritetsmekanismer, pooling af visse former for udstyr, mere enkle samarbejdsprocedurer og naturligvis informationsudveksling er væsentlige måder til at opnå et egentligt operationelt samarbejde mellem EU's medlemsstater.



53. *Konvergensprincippet* vil skulle gælde for alle områder, hvor tættere forbindelser mellem medlemsstaterne er mulige: personer, institutioner, praksis, udstyr og retlige rammer. Disse tættere forbindelser vil skulle baseres på EU-retten og gøre fuld brug af EU's instrumenter. Det vil systematisk blive søgt at opnå merværdi i forbindelse med fastlæggelse og implementering af de tilhørende projekter. Det at søge merværdi og udvikle konvergensprincippet fører til samme mål. Jo tættere medlemsstaterne samarbejder med hinanden, jo klarere vil såvel de fælles værdier som de nationale forbehold fremstå.
54. For at nå disse mål anser gruppen det for ønskværdigt at fremme en god forståelse for hver enkelt aktørs nuværende kompetencer i Den Europæiske Union. Den foreslår derfor, at en struktureret og konsolideret samling af alle gældende retsinstrumenter på området europæiske indre anliggender bør gøres tilgængelig for offentligheden på internettet. Der bør søges bedre koordinering med hensyn til gennemførelse af direktiver og rammeafgørelser. Både gældende europæisk lovgivning og visse aftaler mellem medlemsstater kunne kodificeres på en bruger- og læservenlig måde. Disse kodekser kunne udgøre et avanceret og fleksibelt system for lovgivningen inden for europæiske indre anliggender og kunne være et nøgleelement i forbindelse med at gøre EU-retten mere gennemsigtig og lettere at forstå og anvende. De politiske foranstaltninger skal holdes ude fra hinanden, dvs. borgerne skal kunne forstå, på hvilket niveau en beslutning er truffet, og hvorfor.
55. Den europæiske pagt om indvandring og asyl, som det franske formandskab har sat på dagsordenen, er et eksempel på de metoder, der vil kunne anvendes i fremtiden: et kollektivt tilsagn, der skal omsættes til konkrete mål og foranstaltninger på EU-plan og nationalt plan; en tilgang, der har det mål at nå praktiske resultater, der er lette at forstå for vore borgere. På denne måde vil de have nemmere ved at tage EU's foranstaltninger til sig.

## Kapitel I: Indledning

### 1.) Fremtidsgruppen: en anden måde at træffe politiske beslutninger på inden for europæiske indre anliggender

1. Politikken vedrørende indre anliggender har i mange år været behandlet på europæiske plan, og det sker nu i stadig større udstrækning i et internationalt og endda globalt miljø. De politiske beslutningstagere konfronteres med stadig skiftende politiske omgivelser, der kræver dynamisk beslutningstagning. De generelle rammer, der kræver politisk handling i dette klima udgøres af: globaliseringen, den rigtige balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred, de stadig mere flydende grænser mellem intern og ekstern sikkerhed, den verdensomspændende anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier på tværs af grænserne og i forbindelse hermed et stadig større behov for at beskytte følsomme data på eksemplarisk måde.
2. På området for retlige og indre anliggender i EU er der gjort positive erfaringer med at udforme og fremme større politiske mål i flerårige programmer, der vedtages af stats- og regeringscheferne. På basis af disse køreplaner foreslår Europa-Kommissionen konkrete gennemførelsesforanstaltninger som forberedelse til at omdanne politisk vilje til lovgivningsmæssig handling.
3. I 1999 vedtog Det Europæiske Råd det første flerårige program for retlige og indre anliggender i Tammerfors, hvorved det blev muligt for EU at gøre vigtige fremskridt, f.eks. med hensyn til visa, asyl, grænsekontrol og ulovlig migration. Haagprogrammet, der går tilbage til november 2004, og som skal fortsættes til udgangen af 2009, fastlagde en række vigtige prioriteter for EU's retlige og indre anliggender.
4. Tidsrammen for det program, der skal efterfølge Haagprogrammet, er stram. I juni 2009 bliver der valgt et nyt Europa-Parlament. I efteråret 2009 vil den nuværende Europa-Kommission blive udskiftet med et nyt kollegium.

Parallelt hermed vil Haagprogrammet nærme sig sin afslutning. På baggrund heraf vil Kommissionen fremlægge forslaget om et program, der skal efterfølge Haagprogrammet, i god tid før valgene til Europa-Parlamentet. Dette program til efterfølgning af Haagprogrammet vil skulle vedtages af Rådet i 2009. Derfor er overvejelserne om fremtiden for EU's indre anliggender allerede blevet indledt i Fremtidsgruppen.

5. På det forholdsvis nye område indre anliggender inden for rammerne af Den Europæiske Union, der berører kernen i de nationale forfatningsmæssige ordener, har medlemsstaterne en særlig interesse i at opretholde dialogen med hinanden og med Europa-Kommissionen. Samtidig forekommer det i RIA-Rådet til tider utilfredsstillende, at beslutningsprocedurerne på den ene side er for langvarige, og at der på den anden side mangler tid til væsentlige drøftelser.
6. De seneste udvidelser af Den Europæiske Union i 2004 og 2007, der næsten har fordoblet antallet af medlemsstater fra 15 til 27, har medvirket til at overvinde delingen af Europa. På området for indre anliggender har udvidelsen og den deraf følgende udbygning af Schengenområdet ved udgangen af 2007 forbedret friheden og sikkerheden for millioner af europæiske borgere. Imidlertid har de også genereret behov for at søge efter nye veje til at lette den grundlæggende debat på politisk plan. En løsning er at indføre forudgående drøftelser i uformelle mindre fora under Rådets mandat. I hvilken grad de accepteres, vil afhænge af gennemsigthed, en repræsentativ deltagerstruktur og muligheden for, at ikke-medlemmer kan bidrage.
7. På baggrund heraf blev det anset for nyttigt at samle Europa-Kommissionens næstformand med ansvar for indre anliggender og de respektive ministre i de medlemsstater, der i de kommende måneder og år udgør formandskabsteamene i Rådet, og dermed skabe et kraftcenter og igangsætte diskussionen om de fremtidige indre anliggender i god tid.

8. På den uformelle samling i RIA-Rådet den 14.-16. januar 2007 i Dresden og i tilknytning til RIA-Rådet den 14. februar 2007 gav ministrene deres formelle støtte til et forslag fra den tyske indenrigsminister Wolfgang Schäuble, daværende formand for Rådet, og den daværende næstformand for Kommissionen Franco Frattini, om at oprette en rådgivende højniveaugruppe bestående af Europa-Kommissionen, Tysklands, Portugals, Sloveniens, Frankrigs, Den Tjekkiske Republiks og Sveriges fungerende, afgående eller kommende formandskaber og en repræsentant for de efterfølgende spanske, belgiske og ungarske formandskaber. Desuden skulle en common law-observatør, en repræsentant for Europa-Parlamentet og en repræsentant for Generalsekretariatet for Rådet deltage. Gruppen skulle ledes i fællesskab efter et rotationsprincip af det siddende formandskabs indenrigsminister og Kommissionens næstformand med ansvar for indre anliggender.
9. I den forbindelse konkluderede Det Europæiske Råd i juni 2007: "På grundlag af Tammerfors- og Haagprogrammerne er der gjort betydelige fremskridt i udviklingen af Den Europæiske Union til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det Europæiske Råd understreger, at det er nødvendigt at fortsætte gennemførelsen af disse programmer og arbejde på en opfølgning af dem for yderligere at styrke Europas interne sikkerhed såvel som borgernes grundlæggende frihedsrettigheder og andre rettigheder."
10. Formålet med gruppen var at udarbejde udkast til en politisk rapport med anbefalinger, der kan tjene som kilde til idéer for Europa-Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med udarbejdelsen af et nyt program for udformningen af EU's politikker på området indre anliggender efter 2010. Den har især arbejdet med områder, hvor der er behov for mere samarbejde på europæisk plan, fordi der er tale om merværdi i forhold til en national indsats, og områder, hvor en europæisk indsats i perioden 2009-2014 anses for mindre presserende på nuværende tidspunkt. Lissabontraktaten vil betyde betydelige ændringer på området indre anliggender, som gruppen ikke har beskæftiget sig med for ikke at foregribe resultatet af ratifikationsprocessen.

11. Gruppen har mødtes uformelt, og selv om dens meninger ikke på nogen måde er bindende for Europa-Kommissionen med hensyn til udarbejdelsen af forslaget om et program til efterfølgning af Haagprogrammet og ikke har indflydelse på Rådets beslutningstagning med hensyn til behandlingen og vedtagelsen heraf, har de kunnet tjene som kilde til overvejelser og idéer.
12. Medlemskab af gruppen har været personligt. Gruppen har arbejdet i overensstemmelse med Chatham House-reglen. For alligevel at sikre gennemsigtigheden og give mulighed for medvirken er alle dokumenter og referater blevet rundsendt til de øvrige medlemmer af RIA-Rådet med ansvar for indre anliggender. Ved uformelle middage i tilknytning til Rådets samlinger er ministrene regelmæssigt blevet orienteret om status for arbejdet. Under det slovenske formandskab i begyndelsen af 2008 forelagde gruppen RIA-Rådet en interimrapport.
13. Gruppen har udarbejdet denne endelige rapport, der giver Europa-Kommissionen og Rådet et vigtigt bidrag til udarbejdelsen og drøftelsen af det program til efterfølgning af Haagprogrammet, som Europa-Kommissionen skal fremsætte forslag til.

## **2.) Overordnede strukturelle udfordringer**

### **Effektivt samarbejde**

14. Den Europæiske Union skal være ambitiøs. Men samtidig med at vi behøver en reel vision for fremtiden, har vi også brug for at fokusere på et effektivt og praktisk samarbejde, der giver mulighed for hurtige og målrettede resultater i borgernes interesse.
15. De politiske bestræbelser må sigte på at finde den rigtige balance mellem vision og pragmatisme: nye enheder eller harmoniserede regler på europæisk plan er ikke mål i sig selv.

### **Generelle principper**

16. Europas styrke og effektivitet afhænger i vid udstrækning af en velfungerende fordeling af opgaverne mellem det europæiske plan på den ene side og nationalt og regionalt plan på den anden side.
17. Nøgleområderne inden for indre anliggender, f.eks. at yde sikkerhed og sikre frihed og privatlivets fred fra statens side, berører kernen i både den nationale suverænitet og borgernes liv. Samtidig er en europæisk indsats nødvendig for at tackle de udfordringer for vore borgeres frihed og sikkerhed, som ikke alene kan løses ved hjælp af national indsats. De europæiske borgere forventer, at de politiske beslutningstagere garanterer sikkerheden som et grundlag for frihed samtidig med, at de sørger for høje standarder for privatlivets fred. I overensstemmelse med disse forventninger kan udtrykket "den europæiske model", der i vid udstrækning anvendes om økonomiske og sociale anliggender som synonym for en unik samfundsmæssig tilgang, også anvendes om de indre anliggender. Den er blevet en væsentlig del af livskvaliteten i EU. Borgerne har krav på en ansvarlig og effektiv national og også europæisk beslutningstagning, der respekterer og bevarer denne "europæiske model".
18. På grund af dette følsomme forhold er det nødvendigt, at beslutningstagningen er gennemsigtig og forståelig. Borgerne vil acceptere og se med tilfredshed på beslutninger truffet af "Bruxelles", hvis ansvarsforholdene er klare og merværdien indlysende.
19. Dette kræver en effektiv og afbalanceret opgavefordeling mellem de forskellige beslutningstagningsniveauer. De politiske foranstaltninger skal holdes ude fra hinanden, dvs. at borgerne skal kunne forstå, på hvilket niveau (europæisk, nationalt eller regionalt) en beslutning er truffet, og hvorfor.

### **Bedre lovgivning og forenkling**

20. Gældende EU-ret på området europæiske indre anliggender, som er blevet udviklet gradvis, er nødvendigvis ustruktureret og derfor vanskelig at forklare de europæiske borgere. Til tider er den vanskelig at forstå, selv for specialister. Nogle mener, at den er både for juridisk og for teknisk, idet den består af et stort og meget varieret antal forordninger, direktiver og rammeafgørelser samt af bi- og multilaterale aftaler.

Nogle af disse instrumenter overlapper hinanden, og retsgrundlaget for visse foranstaltninger skal findes i forskellige retsakter. Endelig bliver det stadig mere vanskeligt og tidskrævende at overvåge den korrekte gennemførelse af EU-direktiverne i hele 27 medlemsstater.

21. På basis af denne analyse foreslår gruppen følgende foranstaltninger med henblik på at forbedre status quo:
- o Loven skal være sammenhængende, klar, forståelig og tilgængelig. Derfor bør det undersøges, om en struktureret og konsolideret samling af al gældende afledt ret på området europæiske indre anliggender kan gøres (elektronisk) tilgængelig for offentligheden. Herudover bør det overvejes, hvordan man kan fremme bedre lovgivning.
  - o Med henblik på at mindske vanskelighederne ved at overvåge gennemførelsen, bør selve processen for gennemførelse af EU-direktiver koordineres bedre.
  - o Endvidere bør det overvejes, hvorvidt og i hvilken udstrækning gældende og fremtidig lovgivning kan kodificeres. En mulighed kunne være at koncentrere og bundte EU-lovgivning i kodekser og om nødvendigt supplere dem med en samling af bi- og multilaterale aftaler, og således samle al lovgivning på et specifikt område på en bruger- og læservenlig måde.

Disse kodekser kunne give mulighed for et avanceret og fleksibelt lovgivningssystem for europæiske indre anliggender og kunne være et nøgleelement i forbindelse med at gøre EU-retten mere gennemsigtig, lettere at forstå og mere enkel at anvende. Visum-kodeksen (afventer vedtagelse) er et godt eksempel i denne forbindelse.

22. Da udarbejdelsen af sådanne kodekser er et flerårigt og vidtrækkende projekt, foreslår gruppen, at der startes med at iværksætte en feasibility-undersøgelse umiddelbart efter vedtagelsen af det program, der skal efterfølge Haagprogrammet. Undersøgelsen bør også anvendes til udvikling af yderligere idéer til, hvordan gældende EU-beføjelser på området europæiske indre anliggender kan udøves på en enklere og mere struktureret måde med henblik på at inddrage disse i forbindelse med evalueringen af Haagprogrammets efterfølger.

### **Prioritering**

23. Generelt set bør de europæiske beslutningstagere i forbindelse med udvikling af lang- og mellemsigtede prioriterede mål og mulige veje til opnåelse af disse mål tage med i betragtning, om europæisk handling på disse områder genererer merværdi i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne i traktaterne.
24. Forud for enhver vedtagelse af nye instrumenter og indførelse af nye mekanismer bør gældende lovgivning og foranstaltninger udnyttes fuldt ud og effektivt og, hvis det er ønskeligt, yderligere udbygges.
25. I denne forbindelse er det under hensyntagen til hele spektret af kompetencer inden for EU's indre anliggender nødvendigt at prædefinere klare politiske prioriteter for at fokusere aktiviteterne på udvalgte vigtige mål. Dette vil også skulle omfatte en mere målrettet indsats og en bedre anvendelse af de tilgængelige ressourcer.



## **Kommunikation**

26. Kommunikation er nøglen til at bringe resultaterne af de europæiske politikker om indre anliggender tættere på befolkningernes hverdag. Med henblik herpå bør såvel Europa-Kommissionen som medlemsstaterne indgå i drøftelser om metoder til bedre at kommunikere konkrete resultater af de europæiske politikker om indre anliggender ud til borgerne og udvikle et koncept for, hvordan indholdet præsenteres bedst muligt. Dette vil for eksempel skulle omfatte højt profilerede debatter med henblik på at skabe en mere bevidst og positiv offentlig opinion. Når beslutningstagerne kommunikerer vedrørende EU-lovgivning og -politikker, bør de i deres offentlige udtalelser tage hensyn til det forhold, at vedtagelsen heraf har været en fælles opgave, der involverer Rådet og f.eks. medlemsstaterne, Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet.

## **Finansielle ressourcer**

27. For perioden 2007-2013 er der flere finansielle ressourcer til rådighed for medlemsstaterne på RIA-området, f.eks. til migration, grænseforvaltning og forebyggelse af kriminalitet og terrorisme, og også inden for sikkerhedsforskning. På basis af de erfaringer, der indhøstes i tiden ind til 2009, bør Europa-Kommissionen i begyndelsen af gennemførelsesperioden for Haag-programmets efterfølger forelægge en overordnet oversigt over fordelingen af de fællesskabsmidler, der er til rådighed på området indre anliggender. Herudover bør der gøres en indsats for bedre at skræddersy de tilgængelige midler til de særlige forhold ved operationelle projekter med reel virkning, som medlemsstaterne skal foreslå, samt foreslå mere brugervenlige procedurer for modtagernes adgang til sådanne midler. Medlemsstaterne må opbygge mere velfungerende informationskanaler inden for de nationale regeringer og derfra til eventuelle ansøgere. I denne forbindelse vil det være til stor nytte, hvis Kommissionen kunne undersøge, hvordan der kan gives mere modtagerorienterede oplysninger og retningslinjer om omfanget af midler og deres tilgængelighed.

### 3.) Horisontale politiske udfordringer

28. I det kommende tiår vil hovedopgaverne for de politiske ledere på området europæiske indre anliggender være at beskytte frihed, sikkerhed og privatlivets fred for EU's borgere og samtidig forme Europas stilling i en globaliseret verden. Dette omfatter reaktion på sikkerhedsmæssige, migrationsmæssige og teknologiske udfordringer samt at virke som frontløber med hensyn til de muligheder, som globaliseringen frembyder. Der bør lægges særlig vægt på de nye udfordringer, der følger af internationaliseringen, den verdensomspændende anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier samt personers og varers stadig større bevægelighed. Vi må have som fælles mål at tilpasse vore retlige bestemmelser og politiske afgørelser til disse udfordringer samtidig med, at vi opretholder vor forfatningsmæssige og retlige orden samt retsstatsprincippet.
29. For at sikre området for frihed, sikkerhed og retfærdighed og gøre det fuldstændigt i lyset af de fortsat skiftende rammebetingelser mener gruppen, at alle politiske koncepter vil skulle udvikles på basis af følgende tre horisontale søjler:

#### **At bevare den "europæiske model" inden for de europæiske indre anliggender ved at skabe balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred**

30. Mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred (omfattende både privatliv og databeskyttelse) udgør en treleddet størrelse, der har indflydelse på alle områder inden for europæiske indre anliggender. Navnlig er mulighederne for personers mobilitet, og dermed deres frihed, blevet større i de seneste år takket være teknologiske fremskridt og politiske udviklinger, som f.eks. udvidelsen af Schengenområdet. Disse hurtige udviklinger kræver, at der skabes en balance ikke blot mellem sikkerhed og privatlivets fred, idet spørgsmålet ofte reduceres til disse aspekter i den offentlige debat, men også mellem den treleddede størrelse bestående af mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred som en generel, grundlæggende udfordring for Haagprogrammets efterfølger. De tre enkeltdele er tæt forbundne og afhængige af hinanden.

For eksempel er det den generelle opfattelse, at foranstaltninger til styrkelse af sikkerheden (f.eks. politistyrkers og retshåndhævende myndigheders adgang til data samt øget kontrol i lufthavne) underminerer privatlivets fred og mobiliteten, medens foranstaltninger til øget mobilitet ofte anses for at have en negativ effekt på sikkerheden, osv. Hvis borgerne ikke føler sig sikre, er det imidlertid højst sandsynligt, at de slet ikke vil ønske at foretage rejser.

31. For hvert forslag på grundlag af Haagprogrammets efterfølger er det derfor af høj prioritet at overveje, hvordan der kan skabes balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred på en forholdsmæssig måde. Der er brug for at komme ud over den stereotype tankegang, der ser sikkerhed, mobilitet og privatlivets fred som modsatrettede begreber, der udelukker hinanden. Derfor er der under det program, der skal efterfølge Haagprogrammet, behov for at igangsætte en intensiv offentlig debat omfattende en grundlæggende interinstitutionel drøftelse, der involverer Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, om hvordan den nuværende ligevægt kan tackles på en måde, der åbner mulighed for væsentlig forbedret sikkerhed samtidig med tilsvarende fremme af privatlivets fred og mobiliteten.
32. Databaser og nye teknologier vil spille en central rolle i forbindelse med videreudviklingen af politikkerne for indre anliggender på områderne grænseforvaltning, migration, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme. Selv om teknologien aldrig fuldstændig kan erstatte den menneskelige faktor, kan teknologiske fremskridt være det nødvendige middel til en samtidig optimering af mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred. Øget anvendelse af teknologiske fremskridt kan navnlig give tilfredsstillende løsninger på det vigtige spørgsmål om, hvordan der kan sikres borgerne mere sikkerhed samtidig med bedre beskyttelse af deres ret til privatlivets fred. Udvikling af innovative teknologier og forbedring af deres effektivitet bør derfor være et centralt aspekt i forbindelse med at skabe balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred.

## **At håndtere den stadig større indbyrdes afhængighed mellem den indre og den ydre sikkerhed**

33. Den stadig større indbyrdes afhængighed mellem indre og ydre sikkerhed er endnu en ny søjle i forhold til Haagprogrammet. Dette vil give sig udslag i, at de eksterne forbindelse bliver en prioritet for den kommende udformning af europæiske indre anliggender. På alle områder inden for europæiske indre anliggender, skal EU nu rette sin opmærksomhed mod den nye udfordring, der består i at indarbejde eksterne aspekter og at samarbejde med relevante tredjelande. Dette kræver et sammenhængende eksternt koncept, der især tager hensyn til den stadig større indbyrdes afhængighed mellem indre og ydre sikkerhed.
34. Gruppen går stærkt ind for at udvikle et holistisk koncept, der f.eks. omfatter eksterne aspekter af politikområderne udvikling, migration, sikkerhed, økonomi, finans, handel og udenrigspolitik, og som giver EU mulighed for at spille en ansvarlig og troværdig rolle inden for internationale forbindelser.

## **At sikre den bedst mulige datastrøm i de europadækkende informationsnet**

35. Vi lever i et globalt informationssamfund, der dækker alle områder af det sociale liv. Politikker for indre anliggender skal holde trit med denne udvikling, hvor hurtig udveksling af oplysninger er et vigtigt aspekt med henblik på effektivitet og succes.
36. Egnede informationsnet og avancerede databaser er nødvendige inden for europæiske indre anliggender. Det er nødvendigt at udvikle strategier og løsninger for forvaltning af informationsteknologi for at kunne yde teknisk støtte til politiske mål. Teknisk gennemførlighed, effektivitet og omkostningseffektivitet på den ene side og dataenes retlige følsomhed på den anden side bør være afgørende for, hvordan adgangssystemer bør udformes.

Som langsigtet mål er det kun en fælles europæisk standard for lagring og overførsel af data, herunder overensstemmelsesretningslinjer og harmoniserede tekniske dataformater, der kan forbedre betingelserne for en mere effektiv udveksling af oplysninger. I programmet, der skal efterfølge Haagprogrammet, bør disse principper udbygges yderligere, især under hensyntagen til første søjle vedrørende balance mellem mobilitet, sikkerhed og privatlivets fred.

#### **4.) Prioriterede politikområder**

37. På grundlag af disse tre søjler foreslår gruppen, at der i de følgende afsnit fastlægges politiske prioriteter for Haagprogrammets efterfølger inden for områderne politisamarbejde og bekæmpelse af terrorisme, forvaltning af missioner i tredjelande, migration og asyl samt grænseforvaltning, civil beskyttelse, nye teknologier og informationsnet.

## Kapitel II: Bevaring af den indre sikkerhed og den ydre stabilitet

### 1.) Politisamarbejde

38. Politisamarbejde omfatter en bred vifte af fælles politikker, der er centreret om tre hovedakser: større bevidsthed hos politiet om europæiske emner og om andre medlemsstaters retssystemer; samarbejde med andre medlemsstaters politistyrker i marken, især i grænseområder; udveksling af oplysninger med andre medlemsstaters politistyrker, idet der bl.a. gøres brug af Europol.
39. Det er vigtigt at styrke disse samarbejdsakser i de kommende år for de medlemsstater, der står over for sikkerhedsrisici, der ofte går ud over deres egne grænser. På hvert af disse tre områder er det især vigtigt at tage hensyn til den teknologiske udvikling på sikkerhedsområdet for at give medlemsstaternes politistyrker effektive redskaber til at reagere på de aktuelle ændringer.
40. Politisamarbejde omfatter forskellige områder, der har udviklet sig meget forskelligt i løbet af de seneste få år. Der har været store ændringer med hensyn til forbedringen af politisamarbejdet, og de kan være vanskelige at forstå for både sikkerhedsfagfolk og EU-borgere generelt. Det er vigtigt at sikre, at forskellige aspekter af politisamarbejdet udvikler sig på en konsekvent og sammenhængende måde, så visse områder, der kan være meget vigtige, ikke sakker bagud i forhold til andre. Dette princip om koordineret forbedring kan tjene som retningslinje for medlemsstaternes og de europæiske institutioners arbejde i fremtiden, hvis det indebærer en merværdi.
41. Det er nødvendigt, at medlemsstaternes politistyrker også uddannes på europæisk plan for at sikre gensidig forståelse og udveksling af bedste praksis. Det er således absolut nødvendigt, at politistyrker i medlemsstaterne får en europæisk dimension.

Der kan indkredses to tæt forbundne mål: at lette samarbejdet ved at få kendskab til andre landes systemer og at højne de europæiske politifolks professionelle niveau ved at udveksle erfaringer. Oprettelsen af Det Europæiske Politiakademi (Cepol) i 2001 var udtryk for et tilsagn om at give politifolk en europæisk uddannelse. I de seneste to år har Cepol uddannet 2 500 politifolk fra medlemsstaterne og bør fortsætte med yderligere at udvikle disse aktiviteter.

- o Disse dimensioner af politiuddannelsen kunne fremmes ved at systematisere medlemsstaternes uddannelsesinitiativer og udvide dem til at omfatte alle niveauer inden for politihierarkiet, især mellemlederne. Det ville således være fordelagtigt at styrke Cepols strategi, der går ud på at udbrede denne viden bredt i EU.
- o Der kunne anvendes differentierede undervisningsmetoder med vægt på edb-støttet undervisning. Udvekslingsprogrammer for politifolk kunne også udbygges yderligere ved at integrere "Erasmusprogrammer for politifolk" i undervisningsplanerne for grunduddannelsen og i den videregående uddannelse for politifolk. Sprogundervisningen bør også forbedres, så personale ansat i politiet får et tilfredsstillende fremmedsprogsniveau.
- o Endelig er der spørgsmålet om valget af arbejdsmodel for Cepol. Staterne synes at foretrække idéen om et agentur baseret på det eksisterende netværk af medlemsstaternes uddannelsesinstitutioner. Dette princip har hidtil sikret en vis ensartethed ved at standardisere medlemsstaternes uddannelser og Cepols aktiviteter; det ville være godt, hvis Cepol kunne have et generelt overblik over den uddannelse på europæisk niveau, der tilbydes politifolk i hele EU. Det bør udvikle sine aktiviteter i denne retning.

42. Endelig var gruppen enig om, at samarbejde på dette område bør fremmes for at forbedre den interne sikkerhed i EU og især i Schengenområdet. Redskaber til dette samarbejde bør udvikles og differentieres.

43. Politi- og toldsamarbejdscentre (PCC-centre), der er oprettet gennem bilaterale og multilaterale aftaler mellem de berørte medlemsstater, er redskaber til støtte for direkte grænseoverskridende samarbejde, der bringer politi- og toldembedsmænd fra to, tre eller sågar fire lande sammen.
- o PCC-centrene kan udvikles til at blive et vigtigt redskab for politisamarbejde, især i grænseområder. PCC-centrenes struktur og opgaver vil kunne tages op til fornyet vurdering, så de bliver til reelle krisestyringscentre på politi- og toldområdet, der er i stand til at håndtere hændelser i international målestok. Særlig i grænseområderne kan PCC-centrene blive en model for det fremtidige politisamarbejde.
44. Fælles efterforskningshold er et vigtigt aspekt af det grænseoverskridende samarbejde om efterforskning af kriminalitet. Medlemsstater kan oprette fælles efterforskningshold, der gør det muligt for embedsmænd fra to eller flere medlemsstater at arbejde sammen om efterforskning af kriminalitet, idet hver stat giver embedsmænd fra den anden stat lov til at gennemføre visse efterforskningsaktiviteter på sit område. Det er også muligt at inddrage ansatte Europol i de fælles efterforskningshold. De fælles efterforskningshold forekommer at være et effektivt redskab i omfattende, komplekse efterforskninger, der kræver samlet og koordineret aktion fra de berørte medlemsstaters side. Inden for de aktuelle juridiske rammer er det af stor betydning at kunne udnytte Europols tilgængelighed for at kunne drage fordel af enhedens analytiske styrke.
45. De fælles efterforskningshold synes imidlertid ikke lige velegnede til alle typer af efterforskning af kriminalitet med et internationalt aspekt. For visse aspekter af efterforskning af kriminalitet vil det sandsynligvis blive nødvendigt at arbejde hen imod en forenkling af de bestemmelser, der finder anvendelse, når det er nødvendigt at foretage efterforskning af kriminalitet på en anden medlemsstats område. Politisamarbejdet og det retlige samarbejde - der hænger nøje sammen - kan forbedres på mange måder. Dette kunne f.eks. betyde, at handlinger, der ikke har karakter af tvangsindgreb, f.eks. vidneafhøring på frivillig basis, kan foretages af politifolk på en anden medlemsstats område efter forenklede formaliteter. En anden forenkling kunne være at indføre en ordning med skriftlige anmodninger om oplysninger fra offentlige myndigheder eller enkeltpersoner fra ét land til et andet. Et sådant system vil gøre den nuværende ekstremt besværlige procedure mere fleksibel, uden at det berører de generelle principper for retligt samarbejde i straffesager.



46. Endelig påpegede gruppen, at det er nødvendigt at forbedre politisamarbejdsklimaet, navnlig ved at forstærke Europol, udveksle viden og integrere forvaltningen af politiregistre og sikkerhedsteknologier.
- o Formålet med Europol er i øjeblikket at forbedre bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme, når to eller flere medlemsstater er berørt. Den igangværende ændring af Europolkonventionen til en lovgivningsmæssig ramme i form af en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd vil udvide Europolis mandat til at omfatte alle former for grov kriminalitet og vil også forbedre dens funktion.
  - o Europol skal fungere som en nær partner og kontaktpunkt for de nationale politistyrker på europæisk plan. Gruppen foreslår, at følgende foranstaltninger overvejes med henblik på Haagprogrammets efterfølger.
  - o Desuden bør Europol inden for sine retlige rammer anvendes i større grad og udvides, så den bliver et kompetencecenter for teknisk støtte.
  - o Europol bør endvidere udbygge sin kapacitet til at udbrede efterretninger til medlemsstaternes politistyrker. Med henblik herpå er det nødvendigt at sikre, at oplysninger videregives til Europol og anvendes af medlemsstaterne. Kravet i den såkaldte svenske rammeafgørelse af 18. december 2006, der tager sigte på informationsudveksling, vil kunne opfyldes ved, at der indføres redskaber til automatisk dataoverførsel. Samtidig kunne de nationale Europolenheders strukturer gøres mere fleksible for at gøre forbindelserne mellem de operationelle tjenester og Europol mere smidige.
  - o Under hensyn til den eksterne dimension af politisamarbejdet bør det på længere sigt overvejes at indføre et "sikkerhedspartnerskab" mellem Europol og Interpol gennem gensidig information og konsultation om arbejdsprogrammer.

47. Networking inden for politisamarbejde bør også udvides. Politiaktiviteter omfatter forskellige virkefelter, især med hensyn til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme. Specialister inden for disse forskellige områder af kriminalitet bør dele deres professionelle kunnen og viden i mere udbredt grad. Disse specialister kunne arbejde sammen med Europol gennem et netværk, der kunne bidrage til at indsamle specifik information, der ville give Komitéen for Den Indre Sikkerhed stof til eftertanke med hensyn til en strategi for intern sikkerhed.
48. Ud over politisamarbejde i snæver forstand anbefalede Haagprogrammet også, at informationsudveksling opgraderes for at forbedre den måde, kriminalitetsforebyggelsen fungerer på i medlemsstaterne. Med henblik på en bedre informationsudveksling blandt polititjenester i medlemsstaterne bør de respektive bestemmelser i Prümaftalen, der er indarbejdet i gældende EU-ret, gennemføres fuldt ud.
49. Denne forbedring kan endvidere lade sig gøre ved en udvidelse af viften af oplysninger, der samles: udvidelsen af SIS til nye medlemsstater takket være SISone4all; gennemførelsen af SIS II, der vil kunne integrere biometriske data; alt dette peger på den stigende rolle, som informationssystemer spiller for politisamarbejdet.
50. Den tekniske håndtering af de europæiske registre af SIS-, VIS- og Eurodactypen kunne samles i en enkelt specifik struktur med henblik på øget effektivitet og på grundlag af en foreløbig evaluering. Denne sikkerhedsteknologistruktur kunne også spille en større rolle ved at sikre interoperabilitet for alle politiregistre og andet teknologisk materiel.
51. Ud over de tekniske aspekter af en pooling af registrene kan sikkerhedsteknologierne åbne store muligheder med hensyn til politisamarbejde. Som bekendt har hele området med sikkerhedsteknologi udviklet sig kraftigt inden for de seneste år.

Der skal gøres en indsats for at standardisere nyt materiel for at skabe større interoperabilitet. Det bør overvejes at dele det mest avancerede materiel, der kræver store investeringer, når der ikke er behov for, at det bruges konstant. Det ser ud til, at denne sektor politisk ikke kan forvaltes af de enkelte medlemsstater og industrielt ikke kun af de virksomheder, der arbejder på området.

52. Der bør gøres mere udbredt brug af midler, der er til rådighed inden for rammerne af 7. forskningsrammeprogram (sikkerhedsforskningsprogram), til formål, der er knyttet til politisamarbejde, bekæmpelse af terrorisme og grænseforvaltning, og til informations- og kommunikationsteknologiske formål.
53. Nogle af forslagene i forbindelse med networking og integreret forvaltning på sikkerhedsområdet kunne behandles i Rådets Gruppe vedrørende Udveksling af Oplysninger.

## **2.) Terrorbekæmpelse på globalt plan**

54. EU bør spille en aktiv rolle i den verdensomfattende bekæmpelse af terrorisme baseret på en omfattende samlet strategi, der omfatter forebyggende og repressive elementer. Hvis EU's borgere skal have den bedst mulige beskyttelse mod terrortruslen, er det særlig vigtigt, at politiske og lovgivningsmæssige tiltag fokuserer på forebyggende foranstaltninger på mellemlang og lang sigt. Proaktive foranstaltninger mod radikaliserings og rekruttering skal især udvikles og gennemføres under hensyntagen til civilsamfundets potentiale og økonomien.
55. På grund af de vedvarende og mangefacetterede trusler, som terrorismen rejser, er det absolut nødvendigt med fælles foranstaltninger og pooling af medlemsstaternes og de europæiske institutioners ressourcer og kompetencer med henblik på terrorbekæmpelsen.

Det er meget vigtigt, at medlemsstaterne intensiverer deres samarbejde yderligere. I den forbindelse finder gruppen, at det er nødvendigt fuldt ud at gennemføre og yderligere udvikle en omfattende strategi som fastsat i EU's terrorbekæmpelsesstrategi i overensstemmelse med de ajourførte trusselsvurderinger.

56. De strukturer inden for Europa, der beskæftiger sig med forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, bør forbedres for at sikre effektive, sammenhængende og hurtige modforanstaltninger. Medlemsstaternes hovedansvar for forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og de politiske mål om at opnå de størst mulige synergivirkninger skal kombineres.
- o Det bør f.eks. overvejes, hvordan koordineringen af terrorbekæmpelsespolitikken på europæisk plan kan forbedres for at opnå et tættere samarbejde mellem de forskellige aktører. Koordineringen vil forblive fragmentarisk, medmindre den ikke kun omfatter arbejdet i Rådet, men også i Europa-Kommissionen, Europol, Eurojust og Det Fælles Situationscenter (SITCEN). I overensstemmelse hermed bør der udvikles et koncept for den kommende institutionelle arkitektur på dette område.
  - o Tilsvarende bør det overvejes at integrere terrorbekæmpelsen med civilbeskyttelsespolitikken. EU's bestemmelser om civilbeskyttelse skulle kunne lette civilbeskyttelsesindsatsen i alle katastrofesituationer, herunder terrorhandlinger.
57. Gruppen foreslår at anmode Europa-Kommissionen om at finde frem til de muligheder, der ligger i et udbygget samarbejde med civilsamfundsorganisationer, og foreslå passende områder og former for samarbejde. Ud over at medvirke til en analyse af og reaktion på radikalisering og rekruttering vil dette kunne bidrage til, at offentlige organer og civilsamfundet udvikler aktive modforanstaltninger mod sådanne fænomener.

58. Internettet misbruges mere og mere af terrorister på forskellige måder, navnlig til tilskyndelse og rekruttering eller til praktisk støtte til potentielle terrorister. Det er således blevet en afgørende vektor for radikaliserings. Det er derfor en meget vigtig opgave at kontrollere internettet. Gruppen finder på den baggrund, at det er absolut nødvendigt at overveje, hvilke mulige foranstaltninger der kan træffes mod terroristers brug af internettet.
59. Samtidig går gruppen ind for, at terrorbekæmpelsen selv skal bruge internettet på den mest effektive og proaktive måde for at modvirke radikaliserings. "Kulturel intelligens" skal bekæmpe radikaliserings over internettet og medierne, idet der især lægges vægt på de særlige karakteristika ved "cybersprog".
60. Gruppen anbefaler derfor, at mediekommunikationsstrategien udvikles på følgende måde:
- o fokus på interkulturel dialog og udformning af et klart, overbevisende og positivt budskab til forskellige samfund i og uden for Europa - muligvis endog på ikke-europæiske sprog - med hensyn europæiske kerneværdier for god regeringsførelse, grundlæggende rettigheder og sikring af fred og frihed
  - o udfordring af terrorbudskabet og modarbejdelse af terroristernes enkelte narrativ ved bl.a. at gøre det meget klart, at terroristernes tale fører til yderligere aggressioner, og at terroristernes propaganda ikke er omfattet af ytringsfriheden
  - o proaktiv brug af informationsfora på internettet med dette formål.
61. Gruppen finder, at det er vigtigt at intensivere udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne og eventuelt med tredjelande for at udvikle og udarbejde retsgrundlag f.eks. med hensyn til:

- o relevante foranstaltninger til bekæmpelse af hjemmedyrket terrorisme baseret på aktuelle drøftelser
  - o nye og mere fleksible udvisnings- og overvågningsforanstaltninger under overholdelse af grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes lovgivning
  - o overvejelser i forbindelse med folkeretten om behovet for international ret på politiområdet, herunder udviklingen af internationale standarder for strafferet, der behandler terrorforberedelser, baseret på aktuelle drøftelser.
62. Nationale foranstaltninger kan kun give de bedste resultater, hvis der sikres et maksimum af informationsstrømme mellem medlemsstaterne. Mens informationsudveksling mellem nationale politistyrker i stigende grad anses for sund fornuft, vil informationsudveksling mellem efterretningstjenester være en betydelig udfordring for EU. En mulig løsning med hensyn til øgede synergier mellem politi og efterretningstjenester på nationalt plan består i etableringen af netværk af terrorbekæmpelsescentre i medlemsstaterne. På den ene side bør relevante sikkerhedsrelaterede oplysninger være tilgængelige for alle sikkerhedsmyndigheder i medlemsstaterne. På den anden side kolliderer dette princip med "fortrolighedsprincippet", der er vigtigt for informationsudveksling mellem nationale efterretningstjenester. Det er nødvendigt nøje at overveje, om og i hvilket omfang EU's strukturer vil kunne bidrage til at forene disse divergerende interesser. I den forbindelse skal der især lægges vægt på SITCEN's rolle.
63. Gruppen anbefaler også:
- o yderligere forbedringer af det praktiske samarbejde og informationsudvekslingen mellem politiet og de retlige myndigheder, især gennem Europol og Eurojust.
  - o øget brug af Europols databaser, navnlig Europols informationssystem

- o øget samarbejde mellem Europol og SITCEN.
64. Særlige efterforskningsteknikker bør placeres højere på EU's dagsorden. Med hensyn til videoovervågning bør det på grundlag af igangværende analyser drøftes, om der skal indføres yderligere foranstaltninger.
65. Der bør især lægges vægt på kontrol med sprængstoffer, detonatorer og prækursorer.
66. Det er fortsat en fast opgave for medlemsstaterne og EU-institutionerne at forebygge finansiering af terrorisme. Derfor bør EU's strategi til bekæmpelse af terrorismefinansiering udvikles yderligere.
- o Samarbejde mellem finansielle efterretningstjenester bør fremmes, og en eventuel kommende foranstaltning kunne være systematisk overvågning af finansielle transaktioner i EU.
  - o Retshåndhævende myndigheder, der har ansvaret for at bekæmpe terrorismefinansiering, bør forsynes med mere effektive retsinstrumenter, der eventuelt vil kunne bemyndige dem til at anvende databaser som SWIFT.
67. En ansvarlig og ajourført europæisk terrorbekæmpelsespolitik kan ikke negligere mulige trusler om terrorangreb med nukleare, biologiske eller kemiske våben. Det er klart, at denne risiko stiller alle stater over for en exceptionel udfordring med hensyn til forebyggelse af et angreb, øjeblikkelig reaktion på et angreb og deraf følgende foranstaltninger til civilbeskyttelse og krisestyring.

De nuværende instrumenter trænger fortsat til at blive forbedret. EU skal derfor yderligere udvikle og tilpasse sin terrorbekæmpelsesstrategi for fuldt ud at kunne dække forebyggelse, reaktion, civilbeskyttelse og krisestyring også med hensyn til nuklear, radiologisk, biologisk og kemisk terrorisme.

Dette bør omfatte forslag til forbedring af transportsikkerheden og bedre beskyttelse mod ulovlig import af farlige stoffer, f.eks.

- o effektiv kontrol med containertransport ind i EU, herunder transportkontroller for at undgå import af radioaktive og visse biologiske og kemiske stoffer
- o sikkerhedstjek af de ansattes baggrund i transportsektoren i forbindelse med deres adgang til kritisk infrastruktur.

68. Derudover foreslår gruppen, at der skabes en platform eller mekanisme for informationsudveksling mellem medlemsstaternes særlige politienheder med ansvar for at håndtere almindelige situationer, der involverer nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske risici, så disse enheder får mulighed for at udveksle bedste praksis med hensyn til at klare sådanne situationer, aflægge rapport om relevante forskningsprojekter og -resultater og deltage i hinandens øvelser i forbindelse med nukleare radiologiske, biologiske og kemiske risici.
69. Der er grund til at fremme de særlige positive karakteristika ved tredjelandes samarbejde med EU. Dette vedrører traditionen for at yde sikkerhed i overensstemmelse med retsstatsprincippet og demokratiske strukturer samt de forskellige kulturerfaringer og interkulturelle kompetencer på grund af EU's egen multietnicitet og geografiske rammer.
70. Hvis det øgede samarbejde, der er brug for i EU og med tredjelands og -regioner, skal realiseres, må indenrigs- og udenrigsministrene i stigende grad handle som naturlige partnere.



71. Den Europæiske Union har uvægerligt brug for stærke partnere for at lykkes i kampen mod terrorisme på globalt plan. De Forenede Stater er ligesom Europa særlig udsat for disse trusler. Gruppen mener derfor, at et tæt og vedvarende samarbejde med USA er nødvendigt. Dette betyder for det første en større forståelse af *de lege lata*-situationen for begges vedkommende. På mellemlang sigt bør dette samarbejde føre til større konvergens, herunder for så vidt angår de forskellige retlige rammer for databeskyttelse. Senest i 2014 bør Den Europæiske Union også træffe beslutning med hensyn til det politiske mål om at gennemføre et Euro-atlantisk samarbejdsområde med De Forenede Stater vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.
72. Den Europæiske Union bør i den forbindelse også uddybe den regelmæssige dialogmekanisme med Den Russiske Føderation inden for rammerne af Det Permanente Partnerskabsråd om sikkerhed, og herunder om nødvendigt trilaterale møder med USA.
73. Der er desuden behov for at intensivere samarbejdet med stater og regioner, der menes at være særlig relevante i forbindelse med terroriststrukturer og -aktiviteter, enten som terrormål eller på grund af manglende midler til effektivt at bekæmpe terrorisme.
74. EU nået til enighed om en fælles definition af terrorisme. Globalt set lider terrorbekæmpelsen dog under, at der ikke er en FN-relateret fælles definition af terrorisme. Drøftelserne i De Forenede Nationer om FN's generelle konvention om bekæmpelse af international terrorisme skal fortsættes med det mål at nå til fælles enighed om en definition. EU, USA, Den Russiske Føderation og andre partnere bør samarbejde om at nå dette mål.

### **3.) Koordinering af missioner i tredjelande**

75. De seneste år har der vist sig tre parallelle, men indbyrdes afhængige udviklinger:

- o inden for EU har der været et øget samarbejde på sikkerhedsområdet, navnlig politisamarbejdet
- o globalt set har den stadig større internationalisering af konfliktløsning betydet et stigende engagement i udlandet, fordi der ikke kan skelnes klart mellem intern og ekstern sikkerhed
- o som en følge heraf er der en voksende politisk vilje i EU til at bruge EU's indflydelse og kapacitet i internationale konfliktsituationer.

76. Dette har resulteret i et stigende antal missioner i tredjelande, herunder tilsagn fra EU om at stille politi- og militærstyrker, civilbeskyttelsesenheder og civilt personale, der tager sig af bl.a. institutionsopbygning, retsstatsmissioner, valgovervågning, demokratisering, civilsamfundsspørgsmål og humanitær bistand, til rådighed. På de operationelle områder har kravene om på den ene side militær- og politistyrker og på den anden side civilbeskyttelses- og andre enheder mange facetter og hænger indbyrdes sammen: den brede vifte af trusler dækker både krigssituationer, terrorangreb, organiseret kriminalitet, voldelige demonstrationer, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer og normale politiopgaver.
77. De erfaringer, man har gjort sig hidtil, har afsløret betydelige mangler på samarbejdsområdet og inden for intern beslutningstagning, der omfatter forskellige aktører og forholdsvis bureaukratiske interne regler, der forhindrer Den Europæiske Union i hurtigt at imødekomme behov og krav hos styrkerne i udlandet. Følgende principper bør fremover gælde for fastlæggelse af politikker og beslutningstagning:
78. Der bør skabes en tættere forbindelse mellem EU's politikker på politi-, udenrigs- og forsvarsområdet, og dermed et tættere indbyrdes forhold mellem de forskellige politikområder i den europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Dette vil give mulighed for en bedre anvendelse af politiets ekspertise og erfaringer i forbindelse med planlægning og evaluering af civile krisestyringsmissioner. I den henseende er et tættere samarbejde mellem de forskellige rådsstrukturer (almindelige anliggender og eksterne forbindelser, retlige og indre anliggender), der omfatter forudgående konsultation og efterfølgende evaluering af missionerne, nødvendigt. Hvad angår de finansielle spørgsmål kunne der foretages en pooling af EU's ressourcer til missioner i tredjelande, så EU bliver i stand til at stille dem hurtigere til rådighed.

79. Den stigende antal forskellige trusler betyder, at EU og andre står over for overlappende politi- og militærudfordringer i kriseområder. De missionsansvarlige skal kunne reagere fleksibelt, dvs. kunne indkalde personale, der er uddannet til at håndtere specifikke trusselsituationer. Derfor bør der være fælles og solide politistyrker til at udøve væbnet retshåndhævelse i forbindelse med missioner i tredjelande. I den forbindelse kunne de deltagende medlemsstater anmodes om at stille integrerede politienheder til rådighed for visse missioner. De kommende overvejelser kunne også omfatte spørgsmålet om at integrere den europæiske gendarmeristyrke og civile politienheder fra medlemsstaterne i EU's retlige rammer. Det vil være hensigtsmæssigt med fælles uddannelse og træning af disse styrker.
80. Derudover bør man tilstræbe en maksimal grad af gennemsigtighed, koordination og informationsstrøm mellem alle aktører og strukturer. Et endnu tættere indbyrdes forhold og øget fælles anvendelse af ekstern og militær ekspertise samt sikkerheds-, politi-, civilbeskyttelses- og udviklingsbistandsekspertise kan bl.a. etableres gennem:
  - o et øget og mere kohærent samarbejde mellem de civile og militære elementer ved større politisk støtte til den øverstbefalende for den civile operation - én øverstbefalende for alle missioner og hans civile kapacitet til planlægning og gennemførelse
  - o missionssituationscentre, der fører alle enheder, der deltager i missionen, dvs. militær-, politi-, retsstats- og civilbeskyttelsesenheder, sammen på lige fod

- o fuld integration af civilbeskyttelsesaktiver og -kapaciteter identificeret af medlemsstaterne til civile krisestyringsoperationer i ESFP-missioner med oprettelse af en infrastruktur som en væsentlig forudsætning for fred og stabilitet.

81. Endelig bør det i forbindelse med politiarbejdet:

- o undersøges, om og i hvilket omfang netværket af politiforbindelsesofficerer bør udvides og styrkes
- o overvejes, om der skal skabes en institutionel forbindelse mellem politimissionerne og Europol, så man kan sørge for optimal indsamling af sikkerhedsoplysninger, der indsamles i forbindelse med missioner i udlandet, der er relevante for Europol.

### **Kapitel III: Forvaltning af migration, asyl, ydre grænser og integration**

#### **1.) Migrationspolitik**

82. Migration er et naturligt forekommende fænomen i vores stadig mere globaliserede samfund og økonomier. I EU oplever mange medlemsstater stigende indvandring. De demografiske tendenser vil skabe endnu større efterspørgsel efter arbejdskraft udefra. Disse faktorer øger behovet for yderligere udvikling af en fremsynet, bred og samlet fælles europæisk migrationspolitik, således som Det Europæiske Råd så ofte har understreget det i sine konklusioner i perioden 2005-2007. Denne samlede europæiske migrationspolitik bør fortsat være et centralt politisk mål til imødegåelse af udfordringerne og yderligere udnyttelse af fordelene i forbindelse med migration.
83. Solidaritet, gensidig tillid og ansvar blandt medlemsstaterne og mellem dem og de europæiske institutioner er forudsætninger for en yderligere vellykket udvikling og gennemførelse af den samlede europæiske migrationspolitik. Forskellene med hensyn til behov, vilkår og strategier i medlemsstaterne består dog fortsat. Disse forskelle behøver imidlertid ikke at stå i vejen for en yderligere udvikling af den samlede europæiske migrationspolitik. Vores opgave består i at definere et fælles grundlag og fælles rammer.
84. Øget koordination, samarbejde og partnerskab bør være en vigtig bestanddel i opfølgningen af Haagprocessen. Samtidig bør Haagprogrammets efterfølger bygge på en effektiv overvågning og evaluering, dvs. en grundig analyse af, hvad der er lykkedes, og hvad der er slået fejl i de seneste programmer, og benchmarking for så vidt angår, i hvor høj grad det er lykkedes at opfylde målene med disse programmer.
85. En korrekt forvaltet indvandring kan være nyttig for alle. Indvandringspolitikkerne bør tage hensyn til alle sider ud fra et tværfagligt synspunkt og bør mindske ulemperne og maksimere de gensidige fordele i fuld respekt for de nationale kompetencer.

På grundlag af Europa-Kommissionens meddelelse om asyl og migration, der blev forelagt i juni 2008, og pagten om indvandring og asyl, som det kommende franske formandskab har lagt op til, bør Haagprogrammets efterfølger fastlægge fælles politiske foranstaltninger på migrationsområdet. Gruppen mener, at en sammenhængende migrationspolitik i princippet bygger på følgende indbyrdes afhængige søjler, der skaber behov for tildeling af de nødvendige ressourcer:

- o politikker for korrekt forvaltet lovlig migration
- o skærpede foranstaltninger mod ulovlig indvandring
- o øget fokus på og midler til fremme af positive synergier mellem migration og udvikling
- o bedre forvaltning af EU's ydre grænser
- o integration af migranter
- o færdiggørelse af det fælles europæiske asylsystem.

På alle måder er samarbejdet med tredjelande afgørende for at sikre fremskridt og resultater.

86. Statsborgere fra tredjelande kan spille en betydelig økonomisk og social rolle på medlemsstaternes arbejdsmarkeder og samtidig bidrage til bæredygtig udvikling i deres hjemlande. For at maksimere de positive effekter af lovlig migration til fordel for alle, dvs. hjemlandene, bestemmelseslandene og migranterne selv, er der behov for nye tilgange. Det overordnede mål må være at sikre, at mennesker migrerer efter eget valg og ikke af nødvendighed. Dette forudsætter en bred, velafbalanceret og langsigtet strategi. Et centralt aspekt i den proces er fremme af samarbejde og dialog bilateralt, regionalt og internationalt i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af Den Europæiske Unions migrationspolitikker.

87. Det er en nødvendig forudsætning for en sådan lovlig migration, at der på den ene side efterspørges specifikke kvalifikationer på medlemsstaternes arbejdsmarkeder, og at der på den anden side kan leveres arbejdskraft med sådanne kvalifikationer fra tredjelande. Arbejdsmarkederne og de sociale systemer i de enkelte medlemsstater er forskellige. Hver enkelt medlemsstat bør derfor fortsat have ansvaret for at forvalte sit eget arbejdsmarked og fastlægge, hvor mange indvandrere der skal have lov at komme ind på dens område for at arbejde. Det er vigtigt, at EU's fælles foranstaltninger på arbejdsmigrationsområdet er efterspørgselsbetingede fra et medlemsstatssynspunkt og baseret på såvel subsidiaritetsprincippet som principperne om ikke-forskelsbehandling og lige rettigheder.
88. På grundlag af disse principper og andre væsentlige hensyn bør Haagprogrammets efterfølger tage højde for følgende ikke-udtømmende oversigt over aspekter og forslag på migrationspolitikområdet:
- o Medlemsstaterne bør undersøge alle muligheder for **økonomisk migration inden for Europa** til bunds.
  - o **Lovlig migration** bør bl.a. behandles i forhold til Lissabonstrategien og den demografiske udvikling i Europa: Migrationsforvaltning og bredere muligheder for tredjelandstatsborgere for at blive lovligt inddraget i medlemsstaternes arbejdsmarkeder kan bidrage til at få opfyldt målene i Lissabonstrategien, mindske de negative konsekvenser af en aldrende befolkning og forhindre ulovlig migration og dertil knyttede kriminelle aktiviteter som smugling, menneskehandel og udnyttelse på arbejdsmarkedet.
  - o Det er vigtigt fortsat at øge indsatsen for at bremse **ulovlig indvandring** og navnlig forhindre ulovlig beskæftigelse, der ofte fører til udnyttelse af mennesker. Der bør fastlægges en mere effektiv og koordineret europæisk tilbagesendelsespolitik. Der er behov for harmoniserede regler for effektive hjemsendelsesprocedurer og -afgørelser i medlemsstaterne, der fuldt ud respekterer og sikrer menneskerettighederne.

- o Generel regularisering af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold bør undgås, når der ikke er intern grænsekontrol. Det må for fremtiden sikres, at der er tale om øget udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og sammenhængende brug af konsultationsmekanismen, inden medlemsstaterne vedtager afgørelser om regularisering. Regularisering vil fremover kunne accepteres i undtagelsestilfælde og i enkelttilfælde fra sag til sag. Dette foregriber ikke forhandlingerne inden for rammerne af den europæiske pagt om indvandring og asyl.
- o I erkendelse af, at der er en gensidigt supplerende kobling mellem indvandring og integration, mener gruppen, at **integration** er et af nøgleelementerne til håndtering af migration og migrationsrelaterede problemer. Hvor godt det lykkes de modtagende samfund at forvalte konsekvenserne af indvandrerstrømningen, hænger ofte tæt sammen med det integrationsniveau, medlemsstaten når, og integrationspotentialer er en nødvendig forudsætning for lovlig indvandring på lang sigt. Integrationspolitik er derfor en integrerende del af politikken vedrørende lovlig migration.
- o Under hensyn til, at integration foregår i de lokale samfund eller på regionalt plan, og at der findes forskellige vilkår og fremgangsmåder i medlemsstaterne, går gruppen ind for, at integrationspolitikkerne også i fremtiden hører under medlemsstaternes kompetence.
- o Som supplement til de nationale integrationspolitikker foreslår gruppen en række foranstaltninger på europæisk niveau.
  - Den regelmæssige dialog og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne på EU-plan inden for de fælles rammer, som Rådet definerede i december 2005 og juni 2007, bør styrkes, og det bør overvejes at sætte yderligere ind for at styrke disse rammer og udvikle en fælles dagsorden.



Denne dialog kunne omfatte en udveksling af de moduler, medlemsstaterne har udviklet vedrørende bestemte integrationsaspekter, f.eks. sprog eller politiske institutioner.

- Der bør endvidere med respekt for de forskellige nationale tilgange gennemføres et sæt fælles minimumsstandarder og -krav til både indvandrere og medlemsstater. Der skal findes en balance mellem indvandreres rettigheder og forpligtelser. Indvanderens personlige ansvar for og eget initiativ til egen og familiens integration skal styrkes. Det modtagende samfunds retmæssige krav skal tages i betragtning.
- o Gruppen går også ind for, at **interkulturel udveksling** med henblik på bedre forståelse, tillid og i sidste instans solidaritet bør udvides. Udvekslingen af god praksis inden for de eksisterende nationale initiativer til interkulturel dialog bør intensiveres.
- o Gruppen foreslår, at der oprettes og udvikles et EU-websted, hvor man kan orientere offentligheden om integration og interkulturel dialog.
- o Bestræbelserne på at fremme **politisk sammenhæng** mellem migration og andre relevante politikområder, navnlig udviklingspolitikker, i overensstemmelse med EU's brede dagsorden for udviklingspositiv sammenhæng mellem de forskellige politikker er altafgørende for en vellykket udvikling af den samlede europæiske migrationspolitik. Der bør undersøges og gennemføres mekanismer til at fremme synergier og identificere og forene modstridende interesser og mål mellem migration og udvikling - og andre politikområder som udenrigspolitik, international handel, fred og sikkerhed samt miljø.

- o Der bør med hensyn til den **samlede migrationsstrategi** anvendes en integreret tilgang. Dialogen, samarbejdet og partnerskabet med hjemlande og transitlande bør udvides og udvides på en fuldt afbalanceret måde med hensyn til såvel aktioner som ressourcer.
- o Det bør overvejes i højere grad at anvende mobilitetspartnerskabsinstrumentet. Mobilitetspartnerskabskonceptet bygger på en ligelig "noget for noget"-ordning og bruger det økonomiske potentiale, der ligger i lovlig migration, til fordel for både hjemlande og bestemmelseslande, samtidig med at den udviklingspolitiske relevans styrkes. Det stimulerer dermed tredjelande til at arbejde tættere sammen med EU i kampen mod ulovlig migration og bestræbelserne på bedre tilbagesendelser. Mulige elementer kunne være personlig og finansiel bistand til opbygning af kapaciteter, fremme af cirkulær migration, akademisk samarbejde eller en kobling til udviklingsbistandsmæssige hensyn.
- o Begrebet "cirkulær migration" bør videreudvikles, navnlig som led i tættere samarbejde og partnerskaber med tredjelande, for at fremme de positive udviklingsaspekter ved migration for hjemlandene og bestemmelseslandene og mindske de negative konsekvenser som f.eks. hjerneflugt. Det bør især overvejes at udvikle en overførselsordning til udbetaling af pension eller andre sociale ydelser til hjemlandet, så migranterne beholder deres sociale ydelser, når de vender tilbage til deres hjemland, hvilket vil gøre cirkulær migration mere attraktivt.
- o Både i multilaterale og bilaterale partnerskabsstrategier mellem medlemsstaterne og tredjelande bør der tages hensyn til nye idéer til forbedring af et endnu tættere forhold mellem bedre migrationsforvaltning, bedre tilbagesendelsespolitikker og ordninger for midlertidig eller cirkulær migration.

Dette kunne indebære, at man tilbyder tredjelande nogle incitamenter, f.eks. tilladelse til struktureret cirkulær migration i forbindelse med bevislig tilbagetagelse af ulovlige indvandrere. Denne type incitamenter kunne gøre udviklingslandene interesserede i selv at få reintegrations- og tilbagetagelsespolitikkerne til at fungere.

- o Oplysningskampagner i hjemlande og transitlande er et vigtigt element i forbindelse med øget lovlig mobilitet mellem EU og partnerlandene, og de er relevante med henblik på at nedbringe antallet af ulovlige migranter. Nærmere oplysninger om lovlige migrationsmuligheder og eventuelle konsekvenser af ulovlig indvandring kan bidrage betydeligt i forbindelse med migrationsforvaltning.
- o Endelig bør de eksisterende **finansielle instrumenter** evalueres og videreudvikles i forhold til nye behov.

## 2.) Asylpolitik

89. Der er opnået en vis grad af harmonisering på asylområdet siden 1999. Dog har de gældende fælles minimumsstandarder, som man er blevet enige om på EU-plan, og som giver medlemsstaterne vide skønsmæssige beføjelser i forbindelse med anvendelsen, ikke ført til et ensartet niveau og sikrer ikke samme beskyttelse i hele EU. I et fælles område baseret på respekt for de grundlæggende rettigheder kan det ikke accepteres, at der er så stor forskel på medlemsstaternes nationale anvendelse af en af disse - retten til asyl.
90. En af grundelementerne i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er det **fælles europæiske asylsystem**. Rammen og basis for dette er Genèvekonventionen. Målet er at fastsætte fælles kriterier for adgang til beskyttelse, fælles procedurer for anvendelse af disse kriterier og en fælles status, der gælder i alle medlemsstaterne. For at nå dette mål og mindske forskellene mellem de beslutninger, medlemsstaterne træffer, er det nødvendigt at fortsætte harmoniseringsbestrebelse på asyllovgivningsområdet selv efter 2009 på grundlag af en evaluering af den nugældende lovgivning. Dette skal ske samtidig med, at man især forbedrer det praktiske samarbejde.

91. Den udfordring, der ligger i at udtænke et fælles europæisk asylsystem, hænger uløseligt sammen med det bredere migrationsspørgsmål. EU skal fortsat sørge for sikre grænser og forhindre ulovlig indvandring og samtidig sikre, at personer, der reelt har asylret, også kan gøre denne ret gældende.
92. Et fælles europæisk asylsystem forudsætter fælles retlige rammer med en række ensartede normer og standarder. Procedurereglerne skal udformes på grundlag af effektivitetsprincippet, og det skal samtidig sikres, at det ikke betyder, at de eksisterende beskyttelsesstandarder forringes.
93. Behandlingen af asylansøgninger bør fortsat foregå nationalt, og hver ansøgning bør behandles særskilt. Det må sikres, at de fælles regler anvendes og fortolkes konsekvent. EF-Domstolen skal sikres tilstrækkelige midler til at kunne imødekomme kravet om en hurtig behandling.
94. Øget praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne er et særdeles vigtigt skridt i retning af et fælles europæisk asylsystem. Dette kan indebære fælles uddannelseskurser, koordinering af særlige foranstaltninger, udveksling af oplysninger og bedste praksis, genbosættelsesforanstaltninger, administration af en fælles portal med oplysninger om hjemlande osv. Et tættere samarbejde vil føre til en mere ligelig behandling af asylansøgerne og større sammenhæng i behandlingen af deres asylansøgninger. Det **europæiske støttekontor** har en væsentlig rolle med hensyn til at koordinere et sådant praktisk samarbejde.
95. En effektivisering af Dublinforordningen er fortsat en udfordring for alle de deltagende parter. Resultaterne af evalueringen af Dublin- og Eurodacforordningen skal inddrages. Dublin-systemet er en af hjørnestenene i et fælles europæisk asylsystem. Det er tvingende nødvendigt at have en klar definition af medlemsstaternes ansvar i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger, såvel for asylansøgeren som for medlemsstaterne. På samme måde kan mulighederne for finansielt solidariske løsninger på grundlag af en evaluering af de bestående finansielle instrumenter også undersøges endnu mere til bunds.

96. Det er vigtigt, at der lægges større vægt på asylpolitikkenes eksterne dimension. Vi er nødt til i højere grad at tage hensyn til situationen i hjemlandene og koble det fælles europæiske asylsystem til humanitær- og udviklingsprogrammer i tredjelandene. Denne kobling bør ske systematisk og bør indgå i en samlet tilgang til migrations- og asylpolitikkerne.
97. En **fælles asylpolitik** kan ikke kun fokusere på de asylansøgere, der søger om asyl i en medlemsstat. Den Europæiske Union har stor interesse i at bibeholde den internationale flygtningebeskyttelsesordning og bør spille en central rolle på internationalt plan. Styrkelsen af partnerskabet med UNHCR bør være en af måderne at udfolde disse bestræbelser på. I den forbindelse bør samarbejdet med transitlandene øges, navnlig ved anvendelse af regionale beskyttelsesprogrammer.
98. Konceptet med **regionale beskyttelsesprogrammer** bør på grundlag af en evaluering udvikles og om nødvendigt omformuleres, så man sikrer deres merværdi som strategisk supplement til andre former for humanitær bistand og kapacitetsopbygning.
99. Der bør udvikles et **fælles genbosættelsesinstrument**. Genbosættelsesprogrammer bør anvendes strategisk som supplement og tilskyndelse til andre varige løsninger i modtagerlandene (lokal integration) og hjemlandene (hjemvenden), så de dermed i sidste ende bidrager til at løse flygtningesituationer, der trækker i langdrag. Hvis alle medlemsstater bidrager til et fælles program, kan vi nå op på de mængder, der er nødvendige for at opnå strategisk betydning. Den fælles genbosættelsesordning bør bygge på de indhøstede erfaringer og bedste praksis i medlemsstaterne og føre til øgede genbosættelsesmuligheder i Den Europæiske Union.

### 3.) Modernisering af Schengengrænse- og visumordningen

100. Schengenordningen blev indført i 1990 for at skabe fri bevægelighed for personer som et nødvendigt supplement til gennemførelsen af det indre marked.
101. Ophævelsen af grænsekontrollen mellem de fleste af medlemsstaterne har været en historisk milepæl for EU. Med realiseringen af fri bevægelighed for mennesker og varer er efterkrigstiden langt om længe blevet afsluttet, og det overordnede mål må være at bevare Schengenområdet integritet, samtidig med at det stadig udvides.
102. Selv om Schengenordningen stadig er velfungerende, skal den løbende moderniseres og tilpasses nye politiske og teknologiske udfordringer.
103. Der er behov for en velfungerende ligevægt mellem den ønskede frie bevægelighed inden for Europa og en grænsekontrolordning af høj kvalitet, der effektivt og med moderne midler bekæmper ulovlig indvandring, organiseret kriminalitet og terrorisme. Ny teknologi, skal sammen med veluddannede grænsevagter, spille en central rolle i grænseforvaltningen. Som supplement hertil er det nødvendigt med tilstrækkelige databeskyttelsesredskaber. Der skal indledes en åben offentlig debat for at øge bevidstheden om fordelene ved i højere grad at anvende informations- og kommunikationsteknologi.
104. Kontrol og eftersyn ved de ydre grænser bør være så effektiv og brugervenlig som muligt. I løbet af programperioden til efterfølgning af Haagprogrammet bør der indføres et e-grænsekoncept på grundlag af igangværende overvejelser i Kommissionen for at nå disse mål. I forbindelse med den grænsepakke, Kommissionen forelagde den 13. februar 2008, og som har til formål at videreudvikle Den Europæiske Unions integrerede grænseforvaltningsstrategi og gøre den mere omfattende under hensyntagen til de muligheder, der ligger i ny teknologi, navnlig brugen af biometri, bør der træffes følgende foranstaltninger:

- o et program til registrering af rejsende det bør gøres lettere for visse grupper af tredjelandsstatsborgere at rejse ind i EU
- o et elektronisk system for rejsetilladelser
- o et ind- og udrejsesystem for tredjelandsstatsborgere
- o automatiske grænsekontrolordninger for EU-borgere for hurtigere at kunne ekspedere de rejsende.

105. Der bør overvejes supplerende foranstaltninger under det nye program for at øge sikkerheden og udvikle en mere velfungerende grænsekontrol:

- o udvikling af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)
- o kontrol og eftersyn ved de ydre grænser bør være så effektiv og brugervenlig som muligt. En etstedsordning, der integrerer alle former for kontrol og eftersyn, der udføres af forskellige årsager, dvs. vedrørende personer, varer, dyre- og plantesundhed, forurening, terrorisme og organiseret kriminalitet, vil bidrage til dette mål. For at skabe synergier og dermed merværdi kunne der ske en gradvis sammensmeltning af grænse- og toldkontrol.

106. Visumudstedelsesprocedurerne bør effektiviseres i takt med, at grænsekontrollen gøres lettere. Oprettelsen af fælles visumansøgningscentre i tredjelande bør øges, og der bør udstedes ensartede europæiske Schengenvisa.

107. Grænse- og visumpolitikker bør ses som dele af en holistisk tilgang, hvor specifikke fremskridt/målelige benchmarks knyttes til beslutningen om, hvorvidt visumkravene over for tredjelande bør ophæves med henblik på adgang eller over for nabolandene. Dette ville fremme udviklingen af mere sikre strukturer på et tidligt tidspunkt og fremme samarbejdet med medlemsstaterne.

#### **4.) Videreudvikling af Frontex**

108. Adskillige faktorer, der har at gøre med globalisering, teknologiske fremskridt og Europas økonomiske udvikling, er medvirkende til, at EU i stigende grad bliver en målregion for verdensomspændende migration, organiseret kriminalitet, international narkotikahandel og terrorangreb.

109. Denne udvikling kræver i stadig højere grad koordinering og - hvor det er hensigtsmæssigt - gennemførelse af sikkerhedspolitikker på EU-plan. I denne forbindelse er Europol og Frontex nødt til at arbejde tæt sammen med de nationale (grænse)politistyrker. Der er dog store meningsforskelle med hensyn til, i hvor høj grad de europæiske agenturer bør styrkes.

110. For så vidt angår Frontex, som jo ikke har eksisteret så længe, anbefaler gruppen at gå gradvis frem.

111. Der kan imidlertid anbefales adskillige vidtrækkende foranstaltninger med henblik på at give Frontex den centrale rolle, den skal have for at kunne fungere effektivt som europæisk kontaktpunkt for integrerede grænsespørgsmål.

112. De hidtidige erfaringer viser, at vellykkede operative missioner under ledelse af Frontex er de missioner, der har både en klar retlig ramme og nær tilknytning til medlemsstaternes grænsebevogtningsstyrker. Der er nødvendigt at videreudvikle Frontex' operationelle kapacitet inden for grænsekontrol:



- o Frontex-missionernes resultater er hidtil blevet undergravet af, at der mangler nøjagtige retlige bestemmelser, f.eks. om hvilke regler der gælder for Frontex-foranstaltninger med hensyn til bl.a. suveræne aktioner udført af fartøjer eller fly hjemmehørende i de enkelte medlemsstater og ansvar for flygtninge, asylansøgere og blinde passagerer. Udarbejdelse af sådanne fælles regler bør derfor prioriteres højt.
- o Der er behov for, at der hurtigt oprettes Frontex-forstærkningshold, bl.a. med udstationering i Frontex af grænsepolitiekspertes fra medlemsstaterne og efterfølgende ved at fokusere særligt på prioriterede grænseområder.
- o Frontex bør arbejde tæt sammen med det europæiske grænseovervågningssystem.
- o Det bør overvejes at oprette regionale afdelinger og/eller specialafdelinger.
- o Medlemsstaterne bør samarbejde fuldt ud, så Frontex-værktøjskassen kan fungere effektivt. Det bør samtidig overvejes, at Frontex i fornødent omfang, alt efter andre fællesskabsagenturers erfaringer, kan udstyres med eget grænsekontroludstyr.
- o Frontex skal have beføjelser til at indlede, tilrettelægge og koordinere både fælles operationer og tilbagesendelsesflyvninger til tredjelande (bestemmelseslande).

113. Sammenhængende og effektive kontrolforanstaltninger langs EU's ydre grænser kræver en ensartet høj standard i de nationale grænsebevogtningsstyrker. Med henblik herpå:

- o skal Frontex kunne evaluere og inspicere de nationale grænsebevogtningsstyrker med regelmæssige mellemrum. Overvejelserne bør i denne sammenhæng omfatte muligheden for at træde i stedet for de nuværende - meget sjældent foretagne - Schengenevalueringer, og de bør munde ud i, at medlemsstaterne sikres passende deltagelse i evalueringerne

- o bør det på uddannelsesområdet overvejes at indføre et europæisk grænsevagtcertifikat
  - o bør Frontex tildeles en udvidet rolle som rådgivende organ for medlemsstaterne i alle spørgsmål om teknisk grænseforvaltning.
114. Hvis Frontex får større operationelt og overordnet ansvar, bør agenturet også have yderligere beføjelser med henblik på at opnå synergi, økonomiske besparelser og større interoperabilitet. Dette indebærer for eksempel, at Frontex tager initiativ til og koordinerer fælles udbud og på anden vis foretager koordination i forbindelse med indkøb.
115. Udvikling af en fælles "virksomhedsidentitet" for grænsepolitiet kræver regelmæssig kontakt mellem Frontex og de nationale eksperter. Gruppen foreslog med henblik herpå, at udvekslingsprogrammer fremmes som et element i grænsevagternes uddannelse. Frontex bør være ansvarlig for den overordnede koordination af disse foranstaltninger, herunder for at harmonisere de enkelte uddannelsesenheder i medlemsstaterne.
116. Endelig bør der gennemføres en fælles undersøgelse af, hvor meget merværdi det vil skabe, at Frontex og medlemsstaternes grænsebevogtningsstyrker arbejder tættere sammen med de ansvarlige toldmyndigheder. For eksempel kunne fælles analyser som grundlag for fælles foranstaltninger være med til at skabe synergier i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig indvandring og handel med narkotika.

## **5.) Forstærket samarbejde med tredjelande**

117. Den moderne interne tilgang til forvaltning af migration, asyl og EU's ydre grænser som skitseret ovenfor kan afhjælpe symptomerne på ulovlig migration, men slår ikke til over for det systemrelaterede problem. Det gælder navnlig for dette område, at en ansvarlig politik skal følge princippet om, at det er "bedre at forebygge end at helbrede". Derfor anbefaler gruppen kraftigt, at der videreudvikles en politisk udformet strategi over for tredjelande, der navnlig skal gøre det muligt at dæmme op for kilderne til ulovlig migration og fokusere på grænseforvaltningsproblemer.

118. Det anerkendes, at samarbejde med tredjelande kun kan lykkes, hvis det sker i overensstemmelse med princippet om gensidig fordel ("do ut des"), og en sådan strategi bør derfor bl.a. omfatte følgende mål, som er afgørende fra et europæisk synspunkt:

- o Gruppen holder fast ved, at det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang Frontex vil kunne spille en større rolle i arbejdet med at støtte og opbygge grænseforvaltningsorganisationer i tredjelande.

Det ville for eksempel være mere rationelt, hvis Frontex anvendte tredjelandstrategier udviklet af EU med større kontinuitet og sammenhæng, end hvis de enkelte medlemsstater fik overdraget et sådant ansvar inden for rammerne af twinningprojekter og lignende.

- o Nogle medlemmer af gruppen mente, at det vil være i EU's interesse at bistå og rådgive tredjelande om fremstilling og udstedelse af identitetsdokumenter, der ikke kan forfalsskes, og om afsløring af falske eller forfalskede dokumenter. De foreslog at gøre Frontex til hovedansvarlig for disse aktiviteter, mens medlemsstaternes eksperter skal have til opgave at medvirke til Frontex' virksomhed på begge områder. Der vil være behov for finansiel og/eller teknisk støtte fra EU for at nå det ønskede resultat.
- o En bæredygtig midlertidig foranstaltning til at løse problemerne, før de opstår ved EU's grænser, kan være, at medarbejdere ved de europæiske indvandringsmyndigheder i medlemsstaterne udstationeres i tredjelande med ansvar for rådgivning om visumspørgsmål o.lign. og for rekruttering af mulige indvandrere. For at opnå en høj grad af fleksibilitet kunne der på permanent basis nedsættes operationelle grupper af medarbejdere ved indvandringsmyndighederne.
- o For så vidt angår igangværende patruljering på havet under Frontex' ledelse bør det politiske mål være også at omfatte de berørte tredjelandes territorialfarvande og eftersøgnings- og redningsområder og dermed hjælpe dem med at opfylde deres forpligtelser i henhold til folkeretten.

For at udvide operationsradius og dermed begrænse den risiko, asylansøgere løber, og bekæmpe ulovlig migration mere effektivt bør der indgås aftaler med tredjelande om fælles patruljering på havet og om koordineringsforanstaltninger. Gruppen anbefaler at give Frontex en central rolle i gennemførelsen af sådanne aftaler. Hvor det er hensigtsmæssigt, bør der i en opstartsfasen stilles økonomisk eller materiel bistand til rådighed for tredjelande, enten som et aktiv i forbindelse med forhandlingerne eller som et alternativ til fælles foranstaltninger.

- o Sideløbende hermed bør fælles tilbagesendelsesforanstaltninger fremmes. Derfor bør der ske en intensivning af forhandlingerne med tredjelande for at nå til enighed om praktiske ordninger.

119. Tredjelandene vil helt klart kun være villige til at acceptere sådanne ordninger, hvis EU til gengæld fremsætter attraktive tilbud, f.eks. videreudvikling af mobilitetspartnerskaber og cirkulær migration. Gruppen erkender navnlig, at en samlet europæisk visumstrategi giver politisk gennemslagskraft i forbindelserne med tredjelande.

## Kapitel IV: Udvikling af civilbeskyttelsen

120. Naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer har som regel alvorlige følger og er i mange tilfælde ikke begrænset til én medlemsstat. For så vidt muligt at begrænse følgerne af katastrofer er det nødvendigt at forbedre både forebyggende foranstaltninger, hurtig udrykningskapacitet på civilbeskyttelsesområdet og brugen af andre metoder til at beskytte mennesker, ejendom og miljø. Nøglen til den fremtidige udvikling af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning ligger i den rette ligevægt mellem to yderst vigtige principper: nationalt ansvar og europæisk solidaritet.
121. Forebyggelse er en nødvendig forudsætning for effektiv civilbeskyttelse. Medlemsstaterne er ansvarlige for civilbeskyttelse, og de skal aktivt opbygge deres kapaciteter på nationalt og lokalt plan og træffe de fornødne forebyggende foranstaltninger til et beredskab af hensyn til deres egen sikkerhed og beskyttelse. Medlemsstaterne bør øge deres nationale kapacitet til forebyggelse og beredskab med henblik ikke kun på naturkatastrofer, men også på nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske risici. Menneskelig lidelse og økonomiske skadevirkninger kan undgås mere effektivt gennem forebyggelse.
122. Regionalt samarbejde mellem medlemsstater, der står over for samme type naturkatastrofer (oversvømmelser, skovbrande), bør fremmes og opmuntres gennem udveksling af bedste praksis, uddannelse og praktisk samarbejde.
123. Solidaritet er et nøgleprincip i EU. Medlemsstater, der står over for en katastrofesituation, kan derfor forvente at modtage støtte fra medlemsstaterne og Fællesskabet. EU bør træffe civilbeskyttelsesforanstaltninger til støtte for og som supplement til medlemsstaternes ansvarsområde, så de nationale og lokale kapaciteter sikres. Det er nødvendigt at udvikle solidaritetsprincippet på EU-plan, så et land, der er truet, kan få passende hjælp fra andre medlemsstater.

124. Der kan på europæisk niveau opnås bedre resultater på flere områder: bedre koordinering af eksisterende instrumenter og kapaciteter, samlet udnyttelse af redskaber og ressourcer, bedre uddannelse inden for civilbeskyttelse, forbedring af koordineringen mellem institutionerne og relationerne med tredjelande samt koordinering med andre aktører som FN.
125. Udvikling af civilbeskyttelsesordningen bør foregå gradvis; den nyligt omarbejdede civilbeskyttelsesordning skal gennemføres fuldt ud, inkl. oprettelse af modulerne, og det nye finansielle instrument skal anvendes korrekt, navnlig de transportfremmende foranstaltninger.
126. Der er almindelig enighed om, at der skal skabes en værktøjskasse af moduler, udstyr og personel, der i tilfælde af en katastrofesituation kan stå til rådighed for en hvilken som helst medlemsstat, og at den nuværende database CECIS (fælles varslings- og informationssystem) gøres til en mere dynamisk platform med en naturlig opgradering af eksisterende værktøjer.
127. EU bør fokusere på et bedre kendskab til eksisterende kapaciteter, ikke kun for bedre at kunne reagere i en krisesituation, men også for at kunne foretage en mere effektiv identificering af aktiver og behov for kapaciteter og dermed undgå overlapning af ressourcer. Det er desuden nødvendigt at gøre kommunikationssystemer, teknisk udstyr og eksisterende beredskabssystemer og -strukturer interoperable for bedre at kunne koordinere de operationer, der udføres af nationale operationscentre i den modtagende medlemsstat. En sådan intervention kunne være til stor hjælp for den berørte medlemsstat, der således kunne opnå yderligere støtte i form af personel og andre ressourcer og desuden få specialudstyr, der ikke er tilgængeligt i alle lande.

128. Monitorerings- og informationscenteret (MIC) fungerer både som informationsplatform og leverandør af tjenester, og det bør derfor udvikles yderligere. MIC bør styrke sine analytiske kapaciteter og sin kompetence med hensyn til at indsamle, udvælge, analysere og afveje de oplysninger, der skal sendes til deltagerstaterne. Dette vil kræve en opgradering af det eksisterende MIC, der kan blive et centralt koordinationspunkt med en mere operationel rolle.
129. Der er behov for et bedre fælles uddannelsessystem på civilbeskyttelsesområdet, evt. gennem organisering af netværk for eksisterende uddannelser eller ved indførelse af en fælles definition af uddannelsesstandarder. Et sådant europæisk uddannelsesnet på civilbeskyttelsesområdet bør have et bredt anvendelsesområde og fokusere på forebyggelse, beredskab og reaktion. Det bør sikre kompatibilitet og komplementaritet mellem deltagerstaternes indsatshold og derved resultere i en bedre koordinering af indsatserne på civilbeskyttelsesområdet. Det vil også øge kvalifikationerne hos de eksperter, der er involveret i indsatser på civilbeskyttelsesområdet, fordi der sker en udveksling af bedste praksis.
130. I overensstemmelse med ovenstående principper vil videreudvikling af europæisk reaktionskapacitet kunne nedbringe den tid, det tager at sende hjælp og bistand. Denne kapacitet vil først og fremmest skulle fremme samarbejdet om indsatser på civilbeskyttelsesområdet i tilfælde af katastrofesituationer, der måtte kræve hurtig reaktion. Dette gælder også for situationer, hvor der kan være en overhængende trussel om en sådan katastrofesituation.
131. Der bør fokuseres mere på civilbeskyttelsens rolle i forbindelse med forebyggelse og forvaltning af følgerne af terrorisme. Der kan videreudvikles foranstaltninger til at tackle følgerne af specifikke terrortrusler og civilbeskyttelsens rolle i forbindelse med beskyttelse af kritisk infrastruktur.

## Kapitel V: Anvendelse af nye teknologier og informationsnetværk

### 1.) Offentlig sikkerhed, privatlivets fred og teknologi

132. En afvejning af borgernes forventninger til privatlivets fred i forhold til deres forventninger om proaktiv beskyttelse er ikke et nyt dilemma for offentlige sikkerhedsorganisationer, men det bliver et mere og mere aktuelt problem. I en verden præget af en "digital tsunami" bliver de traditionelle foranstaltninger til beskyttelse af privatlivets fred stadig mindre effektive, medmindre der træffes de rette teknologiske foranstaltninger som et væsentligt supplement til de retlige midler. For at skabe et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau er teknologier, der værner om privatlivets fred, absolut påkrævede for at garantere civile og politiske rettigheder i disse cyberspacetider.
133. Information er nøglen til beskyttelse af offentligheden i en til stadighed mere forbundet verden, hvor de offentlige sikkerhedsorganisationer får adgang til nærmest ubegrænsede mængder potentielt nyttige oplysninger. Dette er både en udfordring og en mulighed - offentlige sikkerhedsorganisationer vil skulle ændre den måde, de arbejder på, hvis de vil beherske denne datatsunami og omdanne den til viden, der giver sikre, åbne og robuste samfund. Nøglen til effektivitet vil være at bruge teknologien til at forbinde mange aktørers kapaciteter og sikre, at de rette personer får de rette oplysninger i den mest anvendelige form.
134. Medlemsstaterne bør prioritere investeringer i innovative teknologier, der gør det muligt at foretage automatiske dataanalyser og forbedre real-time-samarbejde. Der bør tilskyndes til forskning i disse områder, så man sikrer, at idéerne hurtigt kan omsættes fra en forskningskontekst til praksis.
135. EU bør desuden sikre, at koordinationen af disse aktiviteter foregår så effektivt som muligt. Medlemsstaterne bør være bekendt med alle betydelige forskningsaktiviteter eller pilotprogrammer i andre medlemsstater, og de hold, der er involveret i disse aktiviteter, bør få lejlighed til at dele oplysninger og arbejde sammen.



136. Endvidere bør medlemsstaterne hver for sig og sammen følge en platformsstrategi for at kunne yde offentligheden sikkerhed. Dette betyder, at man er nødt til at bevæge sig væk fra interoperabilitet og fokusere på en serviceorienteret tilgang, så man (i og på tværs af organisationerne) kan deles om resultaterne fra systemets forskellige dele, og så systemets elementer hurtigt og nemt kan genanvendes.
137. Medlemsstaterne skal desuden fokusere på opbygning af samlede platforme - de er nødt til at gå i retning af samlede netværker (eller eventuelt løsninger, der sikrer, at alle deres netværker kan "kommunikere" med hinanden), og de skal sikre, at alle datastrømme er digitale og kan tilpasses hinanden.
138. En anden måde, hvorpå der skal opfordres til nytænkning på samarbejdsområdet, er anvendelse af de nye samarbejdsværktøjer fra aktiviteterne i det europæiske forum for sikkerhedsforskning og innovation, så man kan få en bredere og mere tilbundsående debat blandt eksperterne om, hvilken type projekter der skal have støtte og økonomiske midler.
139. Der bør udfoldes bestræbelser for at iværksætte et initiativ vedrørende en europæisk pulje for sikkerhedsværktøjer. En sådan "værktøjspulje" skal hverken være et sted, et organ eller en database, men snarere et innovativt koncept, der kan give medlemsstaterne og EU's institutioner mulighed for at sikre og stille værktøjer med dokumenteret eller potentiel anvendelighed på sikkerhedsområdet til rådighed for andre medlemsstaters myndigheders vurdering og/eller test og, hvis det viser sig anvendeligt, støtte gensidig deployering heraf, f.eks. ved at tage sig af de dertil knyttede licensomkostninger, oversættelse og uddannelse.

## **2.) Tilgængelighedsprincippet og en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse**

140. Der har længe været enighed om, at et af succeskriterierne for det internationale samarbejde omkring forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet er udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder. Gruppen tilslutter sig denne konklusion og peger herpå som en af de største udfordringer for et bedre samarbejde på retshåndhævelsesområdet i EU i fremtiden. Dette var også grunden til fastlæggelsen af tilgængelighedsprincippet i Haag-programmet, der skulle forbedre udveksling og tilgængelighed i forbindelse med retshåndhævelsesoplysninger.
141. For så vidt angår de retlige rammer for udveksling af retshåndhævelsesoplysninger er der behov for en pragmatisk skridt-for-skridt-tilgang i retning af en sammenhængende og samlet EU-strategi for informationsudveksling. Der bør udarbejdes en liste over relevante datakategorier til næste skridt i retning af større integration.
142. Det er ingen tvivl om, at gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet er en kompleks sag, der kræver indgående overvejelser og debat. Bortset fra den stadige politiske vurdering rejser gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet en række andre væsentlige spørgsmål, bl.a. spørgsmål af retlig, organisatorisk og teknisk karakter. Derudover er en fornuftig databeskyttelsesordning en forudsætning for gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet. Selvom det endnu ikke er helt operationelt, er det måske mest markante eksempel på, hvor langt man er nået hidtil, indarbejdelsen af Prümaftalen om DNA, fingeraftryk og motorkøretøjsregistrering i gældende EU-ret. Europol har desuden udviklet kompetence og en måde til fremme af tilgængeligheden på EU-plan.
143. Udveksling af oplysninger om retshåndhævelse inden for europæiske retlige og indre anliggender generelt og i forbindelse med tilgængelighedsprincippet er blevet håndteret ud fra en strategi, hvor hvert spørgsmål behandles særskilt. Dette har ført til en noget ukoordineret og usammenhængende palet af informationssystemer og -instrumenter, men har også medført omkostninger og forsinkelser, som har skadet det operationelle arbejde. Det synes klart, at det i forbindelse med fastlæggelsen af en fremtidig EU-politik om informationsudveksling og -tilgængelighed er det rette tidspunkt at bevæge sig væk fra en begrænset tilgang, hvor man opererer fra sag til sag, og sigte mod et holistisk mål med informationsstyring på retshåndhævelsesområdet.

144. Gruppen anbefaler på den baggrund generelt med henblik på Haagprogrammets efterfølger, at
- o tilgængelighedsprincippet overføres til et nyt program, og der foretages de nødvendige justeringer og tilføjelser
  - o der fastlægges en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed, så tilgængelighedsprincippet bliver håndgribeligt, og der etableres en koordineret og sammenhængende informationsudvekslingsstrategi, der sigter mod en professionel, virksomhedsorienteret og omkostnings-effektiv anvendelse af informationsteknologi og informationsnet.

### **3.) Indholdet af den foreslåede EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed**

#### **Mål**

145. Målene i tilgængelighedsprincippet blev udviklet i 2005-rapporten fra Gruppen af Formandskabets Venner om gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet: "Målet skal være at etablere fremgangsmåder, som kan fremme en hurtig, effektiv og omkostningseffektiv metode til udveksling af data. Disse processer skal kunne kontrolleres efterfølgende og omfatte bestemmelser om god praksis med hensyn til dataudveksling. [...] Den tekniske løsning skal være udformet således, at den imødekommer nuværende og fremtidige krav på området under hensyn til funktionelle og tekniske krav. Funktionaliteten og interoperabiliteten bør være så god som muligt, og der bør være mulighed for udvidelser og ændringer".
146. Disse mål er en sammenfatning af gruppens drøftelser, og de kan indgå i formuleringen af en informationsudvekslingspolitik efter 2010.

## **Opstilling af retningslinjer**

147. Målene i rapporten fra Gruppen af Formandskabets venner gør sig også gældende for retshåndhævende myndigheder på nationalt plan. Der er opstillet modeller til beskrivelse af kommunikations- og informationsstrømme og fastlagt specifikke retningslinjer for at sikre, at de anviste løsninger tager højde for nuværende og fremtidige behov for så vidt angår interoperabilitet, integration og omkostningseffektivitet. Der er ligeledes et behov for denne type arbejde på EU-plan. Et eksempel på specifikke retningslinjer er forslaget til Rådets konklusioner om fastlæggelsen af en politik for en samlet tilgang til udvikling af informationsteknologien. Dette forslag er et passende udtryk for en holistisk tilgang til informationsudveksling, og der bør derfor arbejdes på at nå til enighed om sådanne retningslinjer som et af elementerne i en fremtidig EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

## **Ajourføring af fortegnelsen**

148. Der blev i maj 2003 forelagt en ad hoc-undersøgelse af informationssystemerne under tredje søjle. Undersøgelsen gav en første generel fortegnelse over eksisterende og planlagte it-systemer inden for retshåndhævelse i EU på det tidspunkt. En ajourført, passende udvidet og mere virksomhedsorienteret oversigt ville bl.a. kunne være med til at sikre fuld udnyttelse af disse systemers kapacitet og undgå overlappning af mekanismer og dobbeltarbejde.

## **Oprettelse af en specifik arbejdsgruppe**

149. En specifik arbejdsgruppe i rådsregi bestående af højtstående embedsmænd med ansvar for at prioritere og afveje virksomhedsbehov og investeringer i tekniske løsninger for informationsstrømme ville give mulighed for fremskridt i retning af en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse i forbindelse med frihed, sikkerhed og retfærdighed og en specifik indsats for at fremme informationsudvekslingen. Det anbefales derfor, at man opretter en sådan gruppe.

## **Udvikling af en fælles vision vedrørende krav**

150. Et grundlæggende element for enhver retshåndhævende myndighed er i øvrigt, at den identificerer behov eller krav i forhold til adgangen til information og efterretninger. I løbet af 2008 forventes taskforcen af politichefer at fastlægge en fælles vision vedrørende krav. Gruppen formoder, at det på grundlag af den fælles vision som et af elementerne, vil være muligt at beskrive en mønstersituation for informationsudveksling, dvs. en informationsmodel baseret på erhvervslivets behov. Overgangen til mønstersituationen kan derefter iværksættes ved en gradvis overgang og bør styres af en informationsstyringsstrategi.

## **Anvendelse af en sammenhængende tilgang**

151. Den fælles vision vedrørende krav og informationsmodellen skal ses i sammenhæng med den vedtagne progressive tilgang (dataområde for dataområde) i det videre arbejde med tilgængelighedsprincippet. Et af nøgleområderne er at vurdere, hvilke typer oplysninger der er nyttige, nødvendige eller påkrævede - dvs. at foretage en prioritering. Indtil videre har man identificeret i alt 49 typer af relevante oplysninger, hvoraf seks er blevet vurderet i forhold til, hvordan man kan bruge tilgængelighedsprincippet på dem (DNA, fingeraftryk, ballistik, motorkøretøjsregistrering, telefonnumre og minimumsdata i forbindelse med identificering af personer i civilregistre). Med udgangspunkt i det arbejde, der allerede er gjort, bør der udarbejdes en top ti-liste over egnede datakategorier til næste skridt i retning af større integration.

152. Det videre arbejde med den progressive tilgang i forbindelse med en EU-informationsstyringsstrategi vedrørende retshåndhævelse vil også komme ind på tekniske midler og fremgangsmåder, navnlig for at finde ud af, om de retshåndhævende myndigheder på et strategisk niveau i en anden medlemsstat råder over eller har adgang til de oplysninger, der er nødvendige for et vellykket operationelt arbejde og samarbejde. Det fortsatte arbejde med den progressive tilgang bør udføres af førnævnte specifikke arbejdsgruppe vedrørende informationsudveksling med henblik på videre drøftelse i Rådet. Dette arbejde vil sammen med informationsmodellen også kunne indgå i kortlægningen af behovene med henblik på at forbedre allerede eksisterende systemers funktionalitet.

## Databeskyttelse

153. Passende reguleringsmæssige rammer og specifikke bestemmelser om databeskyttelse er ufravigelige krav i forbindelse med gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet. Ud over rammeafgørelsen om databeskyttelse bør der fastsættes specifikke bestemmelser. Efterhånden som der træffes nye foranstaltninger, kan der blive behov for yderligere standarder for behandling af oplysninger, der potentielt sigter mod EU-samarbejdet. Bestræbelserne på at tilpasse national lovgivning og praksis kan og bør ligeledes fortsættes, så man gradvis forbedrer deres kompatibilitet og samtidig tilpasser dem til virkeligheden på retshåndhævelsesområdet.
154. Det bør være en prioritet, at offentligheden får større forståelse for fordelene ved informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Strategien bør indeholde et tilsagn om at gøre det klart for EU's borgere, hvordan oplysningerne vil blive behandlet og beskyttet på grundlag af proportionalitet og nødvendighed.

## Kapitel VI: Gennemførelse af den eksterne dimension af politikken vedrørende indre anliggender

155. I en tid med globalisering byder de eksterne forbindelser i stadig højere grad på udfordringer, der knytter sig til forskellige politikområder samtidig. Denne udvikling kræver respons i form af en moderne politik, der kan holde trit med den voksende kompleksitet og den hastighed, hvormed ændringer sker. Indbyrdes forbundne politikområder forudsætter en integreret tilgang med intensivering af samarbejdet mellem de ministre og kommissærer, der har ansvaret for udenrigsspørgsmål og eksterne forbindelser, udviklingspolitik, forsvarsspørgsmål og indre anliggender afhængigt af emnet. Dette samarbejde bør foregå ved konsultation og i det nødvendige omfang ved fælles møder.
156. Centrale emneprioriteter inden for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er migration, bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet og styrkelse af grundlæggende rettigheder.
157. Samarbejdet med naboregionerne bør også omfatte sikkerhedsspørgsmål i EU og på den bedst mulige måde bruge den indflydelse, der er til rådighed. Forbindelserne med tredjelande bør bygge på partnerskab med henblik på at tage fælles udfordringer op og opfylde fælles politiske mål. En differentieret og fleksibel tilgang til de enkelte tredjelande og regioner er berettiget i erkendelse af, hvor meget et samarbejde med EU's naboer betyder på grund af deres nærhed. Omfattende politikker, der dækker alle aspekter inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed, udvikles sammen med prioritetslande, f.eks. kandidat- eller nabolande, mens samarbejdet med andre lande fokuserer på specifikke spørgsmål.
158. Medlemsstaterne bør i det nødvendige omfang og som supplement til EU mobilisere deres særlige politiske, finansielle og operationelle ressourcer og sammen med Fællesskabet og EU arbejde i retning af de fælles mål. Ud over det igangværende arbejde med geografiske og tematiske spørgsmål bør EU fremme aktioner i forbindelse med specifikke prioriterede emner ved hjælp af handlingsorienterede dokumenter.

159. I området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal aktioner og foranstaltninger følge den geografiske prioritering og politiske differentiering nøje: EU må først definere sine vigtigste strategiske interesser. Europa-Kommissionen bør med henblik herpå forelægge et dokument om nøglespørgsmål i begyndelsen af perioden for opfølgningen af Haagprogrammet. I næste fase skal EU udpege, hvilke tredjelande der er af vital interesse for samarbejdet.

### **Tematiske udfordringer**

160. Terrorisme er en konstant trussel. Terrorangreb har ført til et øget internationalt engagement i bekæmpelse af terrorisme, hvilket f.eks. kommer til udtryk i EU's handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme. EU opfordrer tredjelande, regionale og internationale organisationer til at udvikle og uddybe samarbejdet i den sammenhæng. Indsatsen vil blive rettet mod beskyttelse af mennesker og kritisk infrastruktur.
161. Den stadig større kompleksitet i organiseret kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge og anden økonomisk kriminalitet samt grænseoverskridende ulovlig handel med narkotika, mennesker og våben, kan kun imødegås ved en forbedring af retshåndhævelsen og det retlige samarbejde såvel inden for som uden for EU og gennem kapacitetsopbygning i tredjelande.
162. På grund af den økonomiske og/eller sociale kløft mellem EU og andre regioner vil migration, herunder problemet med ulovlig indvandring, fortsat bestå. Det betyder, at man er nødt til at intensivere dialogen og det reelle partnerskab med partnerlandene, så man kan fokusere på, udvikle og drage nytte af synergierne mellem migration og udvikling. Instrumenterne i den samlede migrationsstrategi bør videreudvikles og gennemføres, så der kan indledes et samarbejde med tredjelande.



163. Et andet krav og en politisk prioritet er beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Vi er nødt til at fremme menneskerettighederne i tredjelande, så vi sikrer, at de udgør kernen i retshåndhævelsespolitikkerne. Med hensyn til sidstnævnte rejser udviklingen i informationsteknologien og den øgede anvendelse af databaser i EU (bl.a. SIS II, visuminformationssystemet og et eventuelt system til kontrol af ind- og udrejse) bl.a. spørgsmålet om øget udveksling af data også med tredjelande, hvilket har visse konsekvenser for vores databeskyttelsesordning, som må overvejes. Klare retlige rammer for databeskyttelse inden for EU og i forbindelse med videreformidling til tredjelande er afgørende. EU har en stærk politisk interesse i at kunne fremvise en konsekvent politik på dette følsomme område, og det kan gøres ved at fortælle tredjelandsene, at data kan videreformidles, forudsat visse garantier er opfyldt.

### Geografiske udfordringer

164. Udvidelse betyder indarbejdelse af gældende EU-ret og ændring af institutionerne i **kandidatlandene**. Tiltrædelsesprocessen bør lige fra starten fokusere på reformer inden for retlige og indre anliggender. Det bør sikres, at de nødvendige reformer gennemføres fuldt ud forud for tiltrædelsen, så der bliver mulighed for at foretage en efterfølgende harmonisering blandt medlemsstaterne på dette følsomme område. Styrkelse af institutionerne, f.eks. retsvæsenet og politiet, yder et afgørende bidrag til konsolidering af retsstatsprincippet og respekten for menneskerettighederne i kandidatlandene.

165. Samarbejdet med **landene i det vestlige Balkan** er intensivt med det formål at fremme stabilitet og velstand i regionen i lyset af landenes europæiske perspektiv. Indledning af dialogen om liberalisering på visumområdet vil åbne op for endnu flere muligheder for befolkningerne i regionen. EU støtter som led i stabiliserings- og associeringsprocessen landene i det vestlige Balkan med at forbedre deres resultater på de fire prioriterede områder: politi og organiseret kriminalitet, integreret grænseforvaltning, retsreform samt asyl og migration. Den hastighed, som reformerne i det vestlige Balkan sker med, er ujævn, og vi er derfor nødt til fortsat at bruge det europæiske perspektiv som drivkraft for reformprocessen på de fire prioriterede områder.

166. Den **europæiske naboskabspolitik (ENP)** udgør den politiske ramme om vores samarbejde med de nærmeste naboer, dvs. vores partnerlande i Middelhavsområdet og landene længere mod øst og sydøst. Vores egen nytte af at opgradere politikkerne i disse lande er indlysende - de står ved indgangen til EU. ENP bygger på de eksisterende aftaler mellem EU og de pågældende partnerlande (partnerskabs- og samarbejdsaftaler eller associeringsaftaler). De bilaterale handlingsplaner under ENP dækker ambitiøse kapitler om retfærdighed, frihed og sikkerhedspolitik og bibringer således forholdet en nærhed, der adskiller sig fra samarbejdet med andre tredjelande. ENP-partnerlandenes gennemførelse af reformer på RIA-området vil også være afgørende for, hvor vellykket den samlede politik er, idet den har til formål at øge EU's sikkerhed ved at eksportere stabilitet til nabolandene.
167. EU's nærhedspolitik i forhold til **Middelhavsområdet** styres af det samlede Euro-Middelhavs-partnerskab. Middelhavsområdet har strategisk betydning for EU's stabilitet og sikkerhed. MEDA-programmets regionale dimension har vist sig særdeles nyttig for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, da den spreder budskabet om øget tillid i samarbejdet blandt de involverede lande på så følsomme områder som migration, retsvæsen og politi. Dette bør videreudvikles.
168. EU og USA bør samarbejde bilateralt for at sikre rejse uden visum for alle medlemsstater. De bør endvidere samarbejde i relevante internationale fora med henblik på at skabe et klima, hvor bona fide-rejsende kan rejse sikkert og uden problemer. Moderne teknologi vil spille en central rolle med henblik på at foretage målrettede og mere sikre kontroller og give os mulighed for at rette vores grænsekontrolressourcer mod identificerede risici. Udover områder som bekæmpelse af terrorisme og grænsesikkerhed, omfatter det eksisterende samarbejde mellem EU og USA bekæmpelse af international kriminalitet, cyberkriminalitet, ulovlig handel med narkotika og menneskehandel.

For så vidt angår databeskyttelse er vores fælles mål klare: at beskytte borgernes sikkerhed ved at sikre, at de retshåndhævende myndigheder har de oplysninger, de behøver for at udføre deres arbejde og beskytte borgernes grundlæggende rettigheder og privatlivets fred. Inden for rammerne af det igangværende arbejde i Kontaktgruppen på Højt Plan om Databeskyttelse og Datadeling bør EU sigte mod at indgå en bindende aftale med USA om databeskyttelse på grundlag af gensidighed. Der bør arbejdes videre med et fælles transatlantisk rum med større udveksling af relevante oplysninger og samtidig bedre beskyttelse af personoplysninger, mere problemfri rejser for bona fide-rejsende og sikrere grænser.

169. **Rusland** er sammen med USA vores vigtigste strategiske partner på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Rammen omkring vores samarbejde med Rusland er EU's og Ruslands fælles rum for frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er meget omfattende og dækker bekæmpelse af terrorisme, bekæmpelse af ulovlig handel med narkotika, migration og asyl samt retligt samarbejde på det strafferetlige og det civile område. Der er en bred erkendelse af, at dette er det bedst fungerende af de fire fælles rum med Rusland.
170. **Afrika** bør fortsat være en prioritet i forbindelse med udvidet dialog og samarbejde på området retlige og indre anliggender, der dækker over en bred vifte af spørgsmål på RIA-dagsordenen, bl.a. migration, bekæmpelse af terrorisme, narkotika og menneskehandel. Den fælles EU-Afrika-strategi og handlingsplanen for perioden 2008-2010 er hjørnestenene i samarbejdet.
171. Ud over ovennævnte prioriterede geografiske udfordringer er det vigtigt, at der i det program, der skal efterfølge Haagprogrammet, tages andre udfordringer op på RIA-området: **Latin-amerika, Afghanistan, Irak og dets nabolande, samt Kina og Indien.**
172. Da de eksterne forbindelser på RIA-området har stigende betydning, er det nødvendigt at overveje, hvordan disse spørgsmål skal håndteres inden for EU's institutionelle rammer i fremtiden.

## BILAG

### Den uformelle Rådgivende Højniveaugruppe om Fremtiden for den Europæiske Politik vedrørende Indre Anliggender ("Fremtidsgruppen")

#### Gruppens medlemmer

**Jacques Barrot**, næstformand for Europa-Kommissionen med ansvar for  
retlige anliggender, frihed og sikkerhed (siden maj 2008)

**Franco Frattini**, næstformand for Europa-Kommissionen med ansvar for  
retlige anliggender, frihed og sikkerhed (indtil april 2008)

**Wolfgang Schäuble**, indenrigsminister, Forbundsrepublikken Tyskland

**Rui Pereira**, indenrigsminister, Den Portugisiske Republik

**Dragutin Mate**, indenrigsminister, Republikken Slovenien

**Michèle Alliot-Marie**, indenrigsminister, Den Franske Republik

**Brice Hortefeux**, indvandringsminister, Den Franske Republik

**Dr. Ivan Langer**, indenrigsminister, Den Tjekkiske Republik

**Beatrice Ask**, justitsminister, Kongeriget Sverige

**Tobias Billström**, migrationsminister, Kongeriget Sverige

#### Midlertidige medlemmer af gruppen (efter et rotationsprincip)

**Antonio Camacho Vizcaino**, statssekretær for sikkerhed,  
Indenrigsministeriet, Kongeriget Spanien

**Patrick Dewael**, indenrigsminister, Kongeriget Belgien

**Dr. Judit Fazekas**, statssekretær for EU-anliggender,  
Justitsministeriet, Republikken Ungarn

## **Observatører**

**Baroness Patricia Scotland**, kammeradvokat, med titlen Rt Hon, The Baroness Scotland QC  
**Gérard Deprez**, formand for Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre  
Anliggender i Europa-Parlamentet (siden januar 2008)

**Jean-Marie Cavada**, formand for Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og  
Indre Anliggender i Europa-Parlamentet (indtil januar 2008)

**Ivan Bizjak**, generaldirektør for retlige og indre anliggender, Generalsekretariatet

---