



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 2 december 2009 (4.12)
(OR. en)**

17024/09

**CO EUR-PREP 3
JAI 896
POLGEN 229**

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser)/Europeiska rådet
Föreg. dok. nr:	16484/1/09 REV 1 JAI 866 + ADD 1
Ärende:	Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd

Utkastet till Stockholmsprogrammet lades fram av ordförandeskapet den 16 oktober 2009. Coreper höll en inledande diskussion om programmet vid sina möten den 21 och 22 oktober 2009. Därefter behandlade RIF-råden texten i sin helhet vid tre möten den 30 oktober och den 6 och 13 november. Även Coreper granskade texten vid tre tillfällen, den 4, 11 och 20 november.

Vid mötet den 30 november och 1 december 2009 höll rådet (rättsliga och inrikes frågor) en omfattande diskussion om programmet, vilket möttes med brett samförstånd. Många frågor fördes fram och texten har omformulerats, enligt bilagan till denna not, för att återspegla diskussionerna. Ordförandeskapet lägger härmed för rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) fram resultatet av dessa diskussioner för godkännande i enlighet med artikel 68 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*.

**Stockholmsprogrammet –
Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd**

1. För ett medborgarnas Europa i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Europeiska rådet bekräftar sin prioritering att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (JLS), som en central angelägenhet för människorna i de stater som är förenade i unionen.

Med de framgångsrika Tammerfors- och Haagprogrammen som grund har det hittills inom ramen för detta område gjorts **betydande framsteg**. De inre gränskontrollerna har tagits bort inom Schengenområdet och förvaltningen av EU:s yttre gränser sker nu under mer samordnade former. Genom utvecklingen av den övergripande strategin för migration fokuseras den yttre dimensionen av EU:s migrationspolitik på dialog och partnerskap med tredjeländer, baserat på ömsesidiga intressen. Viktiga steg har tagits i riktning mot skapandet av ett europeiskt asylsystem. Europeiska byråer som Europol, Eurojust, byrån för grundläggande rättigheter och Frontex har nått operativ mognad inom sina respektive verksamhetsfält. Civilrättsligt samarbete förenklar medborgarnas vardag, och samarbete i fråga om brottsbekämpning ger bättre säkerhet.

Trots dessa och andra viktiga resultat som uppnåtts på området frihet, säkerhet och rättvisa **står Europa fortfarande inför utmaningar**. För att kunna möta dessa utmaningar krävs det en övergripande strategi. Således krävs det ytterligare insatser för att skapa förbättrad enhetlighet policyområden emellan. Dessutom bör samarbetet med partnerländer intensifieras.

Det är därför dags för en ny agenda för att unionen och dess medlemsstater ska kunna bygga vidare på framstegen och möta framtida utmaningar. I detta syfte har Europeiska rådet antagit ett nytt flerårigt program för perioden 2010–2014, som kommer att gå under namnet **Stockholmsprogrammet**.

Europeiska rådet välkomnar den utvidgade roll som Europaparlamentet och de nationella parlamenten kommer att spela efter ikraftträdandet av **Lissabonfördraget**¹ Medborgare och representativa sammanslutningar kommer att få ökade möjligheter att ge uttryck för och offentligt utbyta åsikter när det gäller unionens alla åtgärdsområden i enlighet med artikel 11 i EU-fördraget. Detta kommer att stärka Europeiska unionens öppna och demokratiska karaktär till förmån för dess folk.

Fördraget underlättar processen att uppnå de i detta program skisserade målen, både för institutionerna och för medlemsstaterna. Kommissionens roll att utarbeta initiativ bekräftas, liksom rätten för en grupp om minst sju medlemsstater att lägga fram lagstiftningsförslag. Lagstiftningsförfarandet förbättras genom att medbeslutandeförfarandet används på de flesta områden, varigenom Europaparlamentet beviljas full medverkan. De nationella parlamenten kommer att spela en allt större roll i lagstiftningsförfarandet. Genom att även utöka domstolens roll kommer Europas förmåga att till fullo genomföra politiken på detta område att förbättras och en enhetlig tolkning att säkerställas.

De europeiska institutionerna bör utnyttja alla möjligheter som erbjuds genom Lissabonfördraget för att stärka det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa till förmån för EU:s medborgare.

I det nuvarande programmet fastställs strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa i enlighet med artikel 68 i EUF-fördraget.

1.1 Politiska prioriteringar

Europeiska rådet anser att en prioritering under de kommande åren kommer att vara att **fokusera på medborgarnas intressen och behov. Utmaningen kommer att vara att garantera respekten för grundläggande friheter och för integritet, och att samtidigt garantera säkerheten i Europa.** Det är av största betydelse att brottsbekämpningsåtgärderna och åtgärderna för att slå vakt om den enskildes rättigheter, rättsstatsprincipen och internationella skyddsregler är förenliga, går i samma riktning och ömsesidigt förstärker varandra.

¹ Det är allmänt bekant att fördraget i själva verket består av två fördrag: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). För att underlätta läsningen kommer ibland "Lissabonfördraget" eller "fördraget" att användas i programmet.

Alla åtgärder som vidtas i framtiden bör vara inriktade på medborgarna och andra personer för vilka EU har ett ansvar. EU bör under de kommande åren arbeta för följande huvudsakliga prioriteringar:

Främja medborgarskap och grundläggande rättigheter: EU-medborgarskapet måste bli en konkret verklighet. Området med frihet, säkerhet och rättvisa måste framför allt vara ett gemensamt område där grundläggande rättigheter skyddas. Utvidgningen av Schengenområdet måste fortsätta. Respekt för den mänskliga individen och mänsklig värdighet och för övriga rättigheter som stadfästs i stadgan om de grundläggande rättigheterna och i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är centrala värderingar. Utövandet av dessa friheter och privatlivets rättigheter måste t.ex. garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt genom ett gott skydd för personuppgifter. Man måste också ta hänsyn till särskilt utsatta personers behov, och de europeiska medborgarna och andra personer måste till fullo kunna utöva sina specifika rättigheter inom EU och även, i förekommande fall, utanför EU.

Lagens och rättvisans Europa: Fullbordandet av ett europeiskt rättsligt område måste konsolideras, för att kunna gå vidare från den splittrade situation som idag råder. Först och främst handlar det om att skapa mekanismer för att underlätta tillgång till rättslig prövning, så att var och en har möjlighet att överallt inom unionen kunna utöva sina rättigheter. Samarbetet mellan och utbildningen av rättstillämpare bör också förbättras, och resurser ställas till förfogande för att undanröja hindren för erkännande av rättsliga handlingar i andra medlemsstater.

Ett Europa som erbjuder skydd: En strategi för den inre säkerheten bör utvecklas för att ytterligare förbättra säkerheten inom EU och på så sätt skydda de europeiska medborgarnas liv och säkerhet och bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och andra hot. Strategin bör inriktas på starkt samarbete för brottsbekämpning, gränsförvaltning, civilskydd, katastrofledning och straffrättsligt samarbete för att göra Europa säkrare. Dessutom behöver Europeiska unionen basera sitt arbete på solidaritet mellan medlemsstaterna och till fullo utnyttja artikel 222 i EUF-fördraget.

Tillträde till Europa i en globaliserad värld: Tillträdet till Europa för affärsmän, turister, studenter, forskare, arbetstagare, personer i behov av internationellt skydd och andra som har ett legitimt intresse av att få tillträde till EU:s territorium måste göras mer effektivt och ändamålsenligt. Samtidigt måste unionen och dess medlemsstater garantera säkerheten för sina medborgare. Integrerad gränsförvaltning och viseringspolitik bör utformas för att tjäna dessa mål.

Ett Europa präglad av ansvar, solidaritet och partnerskap i migrations- och asylfrågor: Att på grundval av solidaritet och partnerskap utveckla en framåtsyftande och övergripande europeisk migrationspolitik fortsätter att vara ett centralt politiskt mål för Europeiska unionen. Alla relevanta rättsliga instrument måste genomföras effektivt och berörda organ och myndigheter på detta område utnyttjas fullt ut. Väl hanterad migration kan bli till nytta för alla berörda. Den europeiska pakten för invandring och asyl tillhandahåller en tydlig grund för den vidare utvecklingen på området. Europa kommer att behöva en flexibel politik som svarar mot prioriteringarna och behoven i medlemsstaterna och som gör det möjligt för migranter att till fullo utnyttja sin potential. Personer som är i behov av skydd måste garanteras tillgång till rättsligt säkra och effektiva asylförfaranden. För att upprätthålla trovärdiga och hållbara system för invandring och asyl inom EU är det dessutom, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i oktober 2009, nödvändigt att förebygga, kontrollera och bekämpa illegal migration allteftersom trycket på EU ökar i form av olagliga migrationsflöden, särskilt när det gäller medlemsstaterna vid de yttre gränserna, däribland de södra gränserna.

Europas roll i en globaliserad värld – den externa dimensionen: Vikten av den externa dimensionen av EU:s politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa framhäver behovet av att i ökad grad integrera denna politik i Europeiska unionens allmänna politik. Den externa dimensionen är väsentlig när vi tar itu med våra största utmaningar och för att ge EU:s medborgare ökade möjligheter till arbete och affärsverksamhet med länder i hela världen. Den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa är av största vikt för att framgångsrikt kunna genomföra målen i detta program och den bör i synnerhet beaktas i EU:s utrikespolitik och vara fullständigt förenlig med alla de andra aspekterna i denna.

1.2 Verktygen

För att det kommande fleråriga programmet ska kunna genomföras med framgång är följande verktyg viktiga.

1.2.1 Ömsesidigt förtroende

Ömsesidigt förtroende mellan de olika medlemsstaternas myndigheter och organ men även deras beslutsfattare är grunden för ett effektivt samarbete på detta område. Att skapa förtroende och hitta nya sätt att öka tilliten till och den ömsesidiga förståelsen för medlemsstaternas olika system kommer således att vara en av de viktigaste utmaningarna inför framtiden.

1.2.2 Genomförande

Under åren framöver behöver ökad uppmärksamhet ägnas åt att se till att **befintliga instrument tillämpas, efterlevs och utvärderas till fullo, och på ett ändamålsenligt sätt**. Vid införlivandet med lagstiftningen bör man när så krävs till fullo utnyttja befintliga institutionella instrument.

Den tid det tar att reagera på medborgarnas och företagens behov måste även förkortas i framtiden. Unionen bör inrikta sig på att fastställa medborgarnas och rättstillämparnas behov och vidta lämpliga åtgärder. När åtgärderna på EU-nivå utarbetas bör man utnyttja medlemsstaternas sakkunskap och överväga en rad åtgärder, däribland andra lösningar än lagstiftning såsom överenskomna handböcker, utbyte av bästa praxis (bland annat bästa sätt för att utnyttja det europeiska rättsliga nätverket) och regionala projekt som riktar in sig på dessa behov, särskilt om de kan ge snabba svar.

1.2.3 Lagstiftning

Nya lagstiftningsinitiativ, från kommissionen eller från medlemsstaterna i de fall som anges i fördraget¹, bör i allmänhet läggas fram först efter en kontroll av att principerna om proportionalitet och subsidiaritet efterlevs och ett grundligt förberedelsearbete, inklusive inledande konsekvensbedömningar vilket även omfattar att kartlägga behov och ekonomiska konsekvenser samt att utnyttja medlemsstaternas sakkunskap. Det är mycket viktigt att utvärdera effekterna av nya lagstiftningsinitiativ om de fyra friheterna enligt fördraget och att säkerställa att sådana initiativ är helt förenliga med principerna för den inre marknaden.

Europeiska rådet anser att utvecklingen av lagstiftningen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa är imponerande, men att den är behäftad med vissa brister i form av överlappning och i någon mån inkonsekvens. Samtidigt kan **lagstiftningens kvalitet** och språket i vissa rättsakter förbättras.

¹ För att underlätta läsningen är det endast kommissionen som har initiativrätt i programmet. Detta förhindrar inte att medlemsstaterna kan ta initiativ i enlighet med artikel 76 i EUF-fördraget.

När så är lämpligt bör en sektorsövergripande översyn av de antagna instrumenten övervägas för att **förbättra lagstiftningens enhetlighet och konsolidering**. Det är särskilt viktigt med rättslig enhetlighet och smidig åtkomst. **Bättre principer för reglering och lagstiftning** bör förstärkas genom hela beslutsprocessen. Det interinstitutionella avtal om förenkling som EU-institutionerna enades om bör tillämpas i full utsträckning. Alla EU-institutioner i alla det interinstitutionella förfarandets faser bör anstränga sig för att utforma EU-lagstiftningen **på ett klart och lättbegripligt språk**.

1.2.4 Ökad enhetlighet

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att stärka den interna samordningen i syfte att uppnå större **enhetlighet** mellan de externa och interna inslagen i arbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Samma behov av enhetlighet och bättre samordning gäller för EU:s organ (Europol, Eurojust, Frontex, Cepol, Lissabonnarkotikaobservatoriet, den framtida europeiska byrån för samarbete i asylfrågor och byrån för grundläggande rättigheter). Rådet bör utöva större politisk tillsyn över organen, till exempel genom att utarbeta slutsatser om de årliga rapporterna. Det finns särskilda bestämmelser för några organ när det gäller Europaparlamentets tillsyn.

1.2.5 Utvärdering

I Lissabonfördraget anges att åtgärder kan vidtas för att låta medlemsstaterna i samarbete med kommissionen göra **en objektiv och opartisk utvärdering av genomförandet av politiken inom detta område**, i synnerhet för att främja den fulla tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska informeras om innehållet i och resultatet av utvärderingarna. Europeiska rådet anser att sådana utvärderingsmekanismer bör undvika dubbelarbete och på lång sikt omfatta all politik på området. Det bör också finnas ett effektivt system för uppföljning av sådana utvärderingar.

Det krävs en utvärdering av ändamålsenligheten av de rättsliga instrument som antas på unionsnivå. Det krävs också en utvärdering för att fastställa eventuella hinder för att det europeiska rättsliga området ska fungera på ett bra sätt. Denna bör inriktas på specifika problem och därmed främja att principen om ömsesidigt erkännande till fullo tillämpas. Straffrättsligt samarbete bör eftersträvas som det främsta området för utvärdering, men andra politikområden måste följa efter, såsom respekt för asyloffaranden i relevant lagstiftning. Utvärderingsförfarandena bör vid behov anpassas till det berörda politiska området.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- lägga fram ett eller flera förslag enligt artikel 70 i EUF-fördraget om utvärderingen av politiken enligt avdelning V i EUF-fördraget. Detta/dessa förslag bör när så är lämpligt inbegripa en utvärderingsmekanism som grundar sig på det väletablerade systemet med inbördes utvärdering. Utvärderingar bör genomföras regelbundet, inbegripa ett effektivt uppföljningssystem och underlätta en bättre förståelse av de nationella systemen, i syfte att identifiera god praxis och hinder för samarbetet. De yrkesverksamma skulle kunna bidra till utvärderingarna. Rådet bör i princip inneha en ledande roll i utvärderingsförfarandet och särskilt i dess uppföljning.

Överlappning med andra utvärderingssystem bör undvikas men synergieffekter och samarbete bör eftersträvas, särskilt när det gäller Europarådets arbete. Unionen bör aktivt delta i och bidra till arbetet i Europarådets övervakningsorgan.

1.2.6 Utbildning

För att främja en genuint europeisk rätts- och brottsbekämpningskultur är det viktigt att intensifiera utbildningen i EU-relaterade frågor och systematiskt göra den tillgänglig för alla yrkesgrupper som deltar i genomförandet av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta inbegriper domare, åklagare, övrig personal inom rättsväsendet, poliser, tulltjänstemän och gränskontrolltjänstemän.

Man bör eftersträva målet att systematiskt erbjuda alla berörda personer europeiska utbildningsprogram. Ambitionen för unionen och dess medlemsstater bör vara att ett betydande antal yrkesverksamma år 2015 kommer att ha deltagit i ett europeiskt utbildningsprogram eller i ett utbyte med en annan medlemsstat, vilket kan utgöra en del av utbildningsprogram som redan finns. För detta ändamål bör befintliga utbildningsinstitutioner särskilt användas.

Medlemsstaterna har huvudansvaret i detta avseende men unionen måste ge stöd och finansiell uppbackning åt deras ansträngningar och även kunna ha sina egna mekanismer för att komplettera de nationella insatserna. Europeiska rådet anser att de nationella läroplanerna bör inkludera aspekter på EU och det internationella samarbetet. För utbildning av domare, åklagare och övrig personal inom rättsväsendet är det viktigt att säkra rättsväsendets oberoende och samtidigt lägga tyngdpunkten på den europeiska dimensionen för de yrkesverksamma som ofta använder sig av gemenskapsinstrumenten. Cepol och Frontex bör spela en central roll i utbildningen av brottsbekämpande personal och gränskontrolltjänstemän för att säkerställa en europeisk dimension i utbildningen. Utbildningen av gränskontrolltjänstemän och tulltjänstemän är särskilt viktigt i syfte att främja en gemensam strategi för en integrerad gränsförvaltning. Man kan söka lösningar på europeisk nivå för att stärka de europeiska utbildningsprogrammen. Vidare måste det utvecklas program för e-lärande och gemensamt undervisningsmaterial för att utbilda de yrkesverksamma i EU-mekanismerna.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- föreslå en handlingsplan för att systematiskt och påtagligt höja nivån på de europeiska utbildnings- och utbytesprogrammen i unionen. Det bör i planen föreslås hur man kan säkerställa att en tredjedel av samtliga poliser som deltar i europeiskt polissamarbete och hälften av domarna, åklagarna och övrig personal inom rättsväsendet som deltar i europeiskt rättsligt samarbete samt hälften av de andra yrkeskategorier som deltar i europeiskt samarbete, kan erbjudas europeiska utbildningsprogram,
- undersöka vad som kan definieras som ett europeiskt utbildningsprogram och att i handlingsplanen föreslå hur man kan utveckla denna idé i syfte att ge den en europeisk dimension,
- inrätta särskilda utbytesprogram, med Erasmus som förebild, som skulle kunna involvera icke-medlemsstater och framför allt kandidatstater och de länder med vilka unionen har ingått partnerskaps- och samarbetsavtal,
- se till att deltagandet i gemensamma kurser, övningar och utbytesprogram beslutas med utgångspunkt i uppgifter och inte är beroende av sektorsspecifika kriterier.

1.2.7 Kommunikation

Framstegen på området för frihet, säkerhet och rättvisa är i allmänhet av stor betydelse för medborgare, företag och yrkesutövare. Europeiska rådet uppmanar därför alla institutioner, särskilt kommissionen och medlemsstaterna, att överväga former för att **förbättra kommunikationen till medborgare och rättstillämpare om de konkreta resultaten** av politiken inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att utarbeta en strategi för hur man bäst kan förklara för medborgarna hur de kan dra nytta av de nya verktygen och rättsliga ramarna, till exempel genom att använda e-juridik och e-juridikportalen.

1.2.8 Dialogen med det civila samhället

Europeiska rådet uppmanar unionens institutioner att, inom ramen för sin behörighet, föra en öppen, transparent och **regelbunden dialog med representativa sammanslutningar och det civila samhället**. Kommissionen bör inrätta särskilda mekanismer, såsom det europeiska rättsforumet, för att intensifiera dialogen på områden där sådana mekanismer är lämpliga.

1.2.9 Finansiering

Europeiska rådet betonar att finansieringen av Stockholmsprogrammet bör rymmas under rubrikerna och taken i den nuvarande budgetramen. Många av åtgärderna i programmet kan genomföras via en mer ändamålsenlig användning av befintliga instrument och medel. Europeiska rådet noterar att den nu gällande **budgetplanen** löper ut i slutet av 2013. Europeiska rådet betonar sin avsikt att återspegla Stockholmsprogrammets mål. Programmet påverkar dock inte förhandlingarna om nästa budgetplan.

Europeiska rådet anser också att ansökningsförfarandena när det gäller finansieringsprogrammen, med beaktande av medlemsstaternas erfarenheter, bör vara öppna, flexibla, enhetliga och förenklade och göras mer åtkomliga för förvaltningar, etablerade partners och rättstillämpare genom aktiv spridning av tydliga riktlinjer, en mekanism för att identifiera partner och noggrann planering. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att undersöka lämpliga sätt för att uppnå detta mål.

Inom ramen för nästa budgetplan bör det undersökas hur man bäst utformar de relevanta finansiella instrumenten för att säkerställa ett lämpligt stöd för operativa projekt som utvecklats utanför unionen och som stärker säkerheten inom unionen, särskilt när det gäller kampen mot organiserad brottslighet och terrorism. Man bör noggrant överväga olika sätt för att EU ska kunna reagera snabbare vid akuta händelser på detta område i form av ekonomiskt bistånd och hur tekniskt bistånd ska tillhandahållas för ett globalt genomförande av internationella konventioner, som de som rör terrorism.

1.2.10 Handlingsplan

Mot bakgrund av Stockholmsprogrammet uppmanar Europeiska rådet kommissionen att utan dröjsmål lägga fram **en handlingsplan** under de första sex månaderna 2010 som ska antas av rådet. Denna handlingsplan kommer att omvandla Stockholmsprogrammets syften och prioriteringar till konkreta åtgärder med en klar tidsplan för antagande och genomförande. Den bör innehålla ett förslag till tidsplan för omvandling av instrument med en ny rättslig grund.

1.2.11 Översyn av Stockholmsprogrammet

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att före juni 2012 inlämna **en översyn efter halva tiden** av genomförandet av Stockholmsprogrammet. Ordförandeskapstrojkans program och kommissionens lagstiftningsprogram bör så snart som möjligt offentliggöras för att de nationella parlamenten ska kunna ta del av förslagen i ett tidigt skede.

2. Att främja medborgarnas rättigheter: Rättigheternas Europa

2.1 Ett Europa byggt på grundläggande rättigheter

Europeiska unionen bygger på gemensamma värderingar och respekt för grundläggande rättigheter. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande är det av central betydelse att EU snabbt ansluter sig till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta kommer att stärka unionens, inbegripet dess institutioners, skyldighet att se till att de grundläggande rättigheterna aktivt främjas inom alla dess verksamhetsområden. Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kommer att kunna fortsätta att utvecklas i samstämmighet, och därigenom förstärka upprättandet av ett enhetligt europeiskt system för grundläggande och mänskliga rättigheter baserat på den europeiska konventionen och stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska rådet uppmanar

- kommissionen att lägga fram ett förslag om EU:s anslutning till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna som en prioriterad fråga,
- EU:s institutioner och medlemsstaterna att se till att lagstiftningsinitiativ står i samklang med de grundläggande rättigheterna, och förblir så, under hela lagstiftningsförloppet genom att förstärka tillämpningen av metodiken för en systematisk och rigorös övervakning av efterlevnaden av konventionen och de rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska rådet uppmanar EU-institutionerna att

- göra fullt bruk av sakkunskapen hos Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och att när så är lämpligt nära samråda med byrån, i enlighet med dess mandat, om framtagande av politik och lagstiftning med betydelse för de grundläggande rättigheterna, och att utnyttja denna i kommunikationen med medborgarna i människorättsfrågor som påverkar dem i deras dagliga liv,
- fortsätta EU:s ansträngningar för avskaffande av dödsstraff, tortyr och annan omänsklig och förnedrande behandling,
- fortsätta stödja och främja unionens och dess medlemsstaters verksamhet mot strafflöshet och bekämpa folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, och i samband därmed, främja samarbete mellan medlemsstater, tredjeländer och de internationella domstolarna på området, särskilt Internationella brottmålsdomstolen, och att utveckla ett utbyte av rättslig information och bästa praxis i samband med åtal av dessa brott genom det europeiska nätverket av kontaktpunkter när det gäller personer som är ansvariga för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Unionen är ett område med gemensamma värderingar som är oförenliga med brott mot mänskligheten, folkmord och krigsförbrytelser, inbegripet brott som begås av totalitära regimer. Varje medlemsstat har sin egen syn på denna fråga, men för en försoning, krävs det att minnet av dessa brott blir till ett kollektivt minne som delas och hålls vid liv, om möjligt, av oss alla. Unionens roll här måste vara förmedlande.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen

- att undersöka och att under 2010 rapportera till rådet huruvida det finns något behov av ytterligare förslag när det gäller offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser mot en grupp av personer som utpekats med åberopande av andra kriterier än ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, till exempel social ställning eller politisk övertygelse.

2.2 Fullt utövande av rätten till fri rörlighet

Rätten till fri rörlighet för medborgarna inom Europeiska unionen är en av unionens grundprinciper och en av de grundläggande friheterna i EU-medborgarskapet. Unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, skydd av diplomatiska och konsulära myndigheter i andra medlemsstater etc. När medborgarna utövar sina rättigheter, garanteras de lika behandling som nationella medborgare enligt de villkor som anges i unionsrätten. Ett effektivt genomförandet av relevant europeisk lagstiftning är därför en prioritering.

Som Europaparlamentet har påpekat är Schengensamarbetet, som avlägsnat de inre gränskontrollerna inom EU, en betydande bedrift på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Europeiska rådet erinrar om sitt engagemang för ytterligare utvidgning av Schengenområdet. Under förutsättning att alla krav på att tillämpa Schengenregelverket har uppfyllts, uppmanar Europeiska rådet rådet, Europaparlamentet och kommissionen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att möjliggöra att kontrollerna avskaffas vid de inre gränserna till de övriga medlemsstater som har förklarat att de är beredda att ansluta sig till Schengenområdet utan dröjsmål.

Det är viktigt att bistå de europeiska medborgarna i administrativa eller rättsliga förfaranden när de utövar sin rätt till fri rörlighet. Inom ramen för fördraget bör hinder som begränsar denna rätt i det dagliga livet undanröjas.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- övervaka genomförandet och tillämpningen av dessa regler för att garantera rätten till fri rörlighet.

Att erhålla uppehållstillstånd i enlighet med unionsrätten för EU-medborgare och deras familjemedlemmar är en fördel som är förenad med rätten till fri rörlighet. Denna rättighet syftar dock inte till att kringgå immigrationsbestämmelserna. Den fria rörligheten medför inte bara rättigheter utan också skyldigheter för dem som utnyttjar den; missbruk och bedrägeri bör undvikas. Medlemsstaterna bör ytterligare försvara och skydda rätten till fri rörlighet genom att arbeta tillsammans och med kommissionen för att bekämpa gärningar av brottslig karaktär med kraftfulla och proportionerliga åtgärder, och med vederbörlig hänsyn till tillämplig lag.

Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen att

- övervaka genomförandet och tillämpningen av dessa bestämmelser för att undvika missbruk och bedrägeri,
- undersöka hur man på bästa sätt kan utbyta information, bland annat om uppehållstillstånd och dokumentation, och hur man kan hjälpa medlemsstaternas myndigheter att effektivt ta itu med missbruk av denna grundläggande rättighet.

Medlemsstaterna bör med detta syfte för ögonen även noga övervaka att det befintliga regelverket fullständigt och korrekt genomförs och ta itu med eventuellt missbruk och bedrägeri när det gäller fri rörlighet för personer samt utväxla information och statistik om sådana missförhållanden. Om systematiska tendenser till missbruk och bedrägeri iakttas när det gäller rätten till fri rörlighet, bör medlemsstaterna rapportera sådana tendenser till kommissionen, som ska föreslå rådet de lämpligaste sätten för att åtgärda dessa tendenser.

2.3 Att leva tillsammans i ett område med respekt för mångfald och skydd för de mest utsatta

Eftersom mångfald inom unionen är berikande, bör EU och dess medlemsstater erbjuda en säker miljö där skillnader respekteras och de mest utsatta skyddas. Åtgärder mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi måste tas med kraft och beslutsamhet.

2.3.1 Rasism och främlingsfientlighet

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- under perioden för Stockholmsprogrammet rapportera om införlivandet av 2008 års rambeslut om rasism och främlingsfientlighet senast den 28 november 2013 och, i förekommande fall, att lägga fram förslag till ändringar av det,
- dra största möjliga nytta av befintliga instrument, framför allt finansieringsprogrammen för bekämpning av rasism och främlingsfientlighet.

Medlemsstaterna bör genomföra rambeslutet snarast möjligt och senast den 28 november 2010.

2.3.2 Barnets rättigheter

Barnets rättigheter – dvs. principen om barnets bästa som innebär att barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling, att slippa diskriminering och att uttrycka sina åsikter och verkligen höras i alla frågor som berör dem utifrån deras ålder och utvecklingsnivå – så som de uttrycks i stadgan och i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, berör all EU-politik. De måste systematiskt och strategiskt beaktas för att ett integrerat tillvägagångssätt ska kunna säkerställas. Kommissionens meddelande *Mot en EU-strategi för barnets rättigheter* (2006) innehåller viktiga överväganden i detta avseende. Det bör utarbetas en genomgripande EU-strategi för barnets rättigheter.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- fastställa åtgärder, till vilka unionen kan tillföra mervärde, i syfte att skydda och främja barnets rättigheter. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt barn i särskilt utsatta situationer, i synnerhet barn som är utsatta för sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt barn som är offer för människohandel samt underåriga utan medföljande vuxen i samband med invandringspolitik.

När det gäller bortförande av barn, bortsett från att effektivt genomföra befintliga rättsliga instrument på området, bör möjligheten att utnyttja familjerådgivning på internationell nivå undersökas, samtidigt som god praxis i medlemsstaterna beaktas. Unionen bör fortsätta att utveckla varningsmekanismer för brottsligt bortförande av barn genom att främja samarbete mellan nationella myndigheter och driftskompatibilitet mellan systemen.

2.3.3 Utsatta grupper

Alla former av diskriminering förblir oacceptabla. EU och medlemsstaterna måste också förena sina ansträngningar för att medverka till särskilt utsatta grupper – i synnerhet romernas – fullständiga integration i samhället, genom att främja deras integration i skolsystemet och på arbetsmarknaden, och genom att vidta åtgärder för att förebygga våld mot dessa grupper. Medlemsstaterna bör för detta ändamål se till att befintliga bestämmelser verkligen utnyttjas för att angripa potentiell diskriminering. EU kommer att erbjuda praktiskt stöd och främja bästa praxis för att hjälpa medlemsstaterna att uppnå detta. För det civila samhället finns det en särskild uppgift i sammanhanget.

Sårbara grupper med en särskilt utsatt belägenhet, såsom kvinnor som utsatts för våld eller könsstympning eller personer som skadas i en medlemsstat där de inte är medborgare eller bofasta, är i behov av större skydd, inbegripet rättsligt skydd. Erforderliga ekonomiska medel kommer att ställas till förfogande genom tillgängliga finansieringsprogram.

Behovet av ytterligare förslag när det gäller utsatta vuxna bör bedömas mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av Haagkonventionen från 2000 om internationellt skydd av vuxna, av de medlemsstater som är parter eller som kommer att bli parter i framtiden. Medlemsstaterna uppmanas att ansluta sig till konventionen så snart som möjligt.

2.3.4 Brottsoffer, inbegripet offer för terrorism

De som är mest sårbara eller befinner sig i en särskilt utsatt belägenhet, exempelvis personer som utsätts för upprepat våld i nära relationer, offer för könsbaserat våld eller personer som blir offer för andra typer av brott i en medlemsstat där de inte är medborgare eller bofasta, är i behov av särskilt stöd och rättsligt skydd. Även offer för terrorism behöver särskild uppmärksamhet, stöd och socialt erkännande. Det krävs en integrerad och samordnad strategi för offer, i enlighet med rådets slutsatser om en strategi för att se till att brottsoffer får sina rättigheter tillgodosedda och bättre stöd.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att

- undersöka hur man kan förbättra lagstiftning och praktiska stödåtgärder till skydd för offer och hur man kan förbättra genomförandet av befintliga instrument,
- på annat sätt erbjuda bättre stöd till brottsoffer, eventuellt genom de befintliga europeiska nätverk som ger praktisk hjälp samt lägga fram förslag när det gäller detta,
- undersöka möjligheten att skapa ett övergripande rättsligt instrument för skydd av offer genom att slå samman direktivet om ersättning till brottsoffer och rambeslutet om brottsoffer, på grundval av en utvärdering av de båda instrumenten.

Ökad användning av finansieringsprogram bör ske enligt respektive rättsliga ramar.

2.4 Den enskildes rättigheter i straffrättsliga förfaranden

Skyddet för misstänkta eller åtalade personers rättigheter i straffrättsliga förfaranden är ett grundläggande värde i unionen, vilket är av avgörande betydelse för att upprätthålla det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och för allmänhetens tillit till Europeiska unionen. Europeiska rådet välkomnar därför rådets antagande av färdplanen om förstärkta processuella rättigheter för misstänkta eller åtalade personer i straffrättsliga förfaranden, som när den genomförs i sin helhet kommer att stärka den enskildes rättigheter i straffrättsliga förfaranden. Denna färdplan kommer hädanefter att ingå som en del i Stockholmsprogrammet.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- lägga fram de förslag som avses i färdplanen för att snabbt kunna genomföra planen på däri fastställda villkor,
- undersöka ytterligare inslag i de processuella minimirättigheterna för åtalade och misstänkta personer och bedöma om andra frågor, till exempel om presumtion för oskuld behöver diskuteras, för att förbättra samarbetet på detta område.

2.5 Skydd av medborgarnas rättigheter i informationssamhället

När det gäller att bedöma den enskildes integritet på området med frihet, säkerhet och rättvisa är rätten till frihet överordnad. Rätten till integritet och rätten till skydd av personuppgifter är inskrivna i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Unionen måste därför reagera på den utmaning som uppstår genom det ökade utbytet av personuppgifter och behovet att garantera integritetsskydd. Unionen måste säkra en övergripande strategi för att skydda personuppgifter, inom EU och i förbindelserna med andra länder. I detta sammanhang bör unionen främja tillämpningen av principerna i relevanta EU-instrument om uppgiftsskydd och Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter samt främja anslutning till denna konvention. Den måste också föreskriva och reglera under vilka omständigheter det är motiverat för de offentliga myndigheterna att ingripa i utövandet av dessa rättigheter och även tillämpa dataskyddsprinciper inom den privata sfären.

Unionen måste behandla frågan om nödvändigheten av ett ökat utbyte av personuppgifter och av största möjliga respekt för integritetsskydd. Europeiska rådet är övertygat om att den tekniska utvecklingen inte bara innebär nya utmaningar för skyddet av personuppgifter, utan också erbjuder nya möjligheter att bättre skydda personuppgifterna.

Grundprinciper såsom begränsning av ändamålet, proportionalitet, behandlingens berättigande, tidsgräns för lagring, säkerhet och sekretess samt respekt för individens rättigheter, kontroll av nationella oberoende tillsynsmyndigheter och effektiva möjligheter till rättslig prövning måste säkerställas och ett övergripande skyddssystem måste upprättas. Dessa frågor behandlas även inom ramen för EU:s strategi för informationshantering som beskrivs i kapitel 4.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- utvärdera de olika dataskyddsinstrumenten med tanke på hur de fungerar och vid behov ta ytterligare initiativ på lagstiftningsområdet och på andra områden för att upprätthålla en ändamålsenlig tillämpning av de ovanstående principerna,
- föreslå en rekommendation till framförhandling av ett avtal om dataskydd och, vid behov, om datadelning för brottsbekämpande ändamål med Amerikas förenta stater, baserat på arbetet i EU–USA-kontaktgruppen på hög nivå för dataskydd,
- överväga centrala inslag i dataskyddsavtal med tredje land för brottsbekämpande ändamål, vilka vid behov kan inbegripa uppgifter i privat besittning, på grundval av en hög dataskyddsnivå,
- förbättra efterlevnaden av dataskyddsprinciperna genom att utveckla lämplig ny teknik och förbättra samarbetet mellan den privata och offentliga sektorn, i synnerhet inom forskningsområdet,
- överväga att införa ett system för europeisk certifiering av teknik, produkter och tjänster med integritetsprofil,
- driva informationskampanjer framför allt för att höja medvetenheten bland allmänheten.

På bredare front måste unionen vara en pådrivande kraft för utveckling och främjande av internationella standarder för skydd av personuppgifter på grundval av relevanta EU-instrument om dataskydd och Europarådets konvention från 1981, och för ingående av lämpliga bilaterala och multilaterala instrument.

2.6 Deltagande i unionens demokratiska liv

Europeiska rådet erinrar om att öppenhet i beslutsfattandet, tillgång till handlingar och god förvaltning bidrar till medborgarnas deltagande i det demokratiska livet i unionen. Vidare kommer det europeiska medborgarinitiativ som införs genom artikel 11 i EU-fördraget att skapa en ny mekanism för medborgardeltagande. Det bör förverkligas snabbt.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- undersöka hur man bäst säkerställer öppenhet i beslutsfattandet, tillgång till handlingar och god rättskipning mot bakgrund av de nya möjligheter som erbjuds genom Lissabonfördraget och att lägga fram förslag med den innebörden.

Inför Europavalen 2014 bör man noga överväga hur medborgarna kan uppmuntras till att rösta. Valdeltagandet har sjunkit med 20 % sedan 1979 medan Europaparlamentets befogenheter som medlagstiftare samtidigt i hög grad har ökat. Sådana åtgärder som att underlätta för medborgarna att skriva in sig i röstlängden bör undersökas.

I detta sammanhang uppmanar Europeiska rådet dessutom kommissionen att före 2012

- rapportera till Europeiska rådet om nationell praxis och nationella traditioner kring valet till Europaparlamentet och med utgångspunkt i denna rapport föreslå hur en samlad valdag för valet till Europaparlamentet kan åstadkommas. Europeiska rådet kommer mot bakgrund av den rapporten att diskutera hur man bör arbeta vidare med denna fråga.

2.7 Rätten till skydd i icke-medlemsstater

En EU-medborgare som befinner sig på resa eller är bosatt i ett icke-EU-land där vederbörandes egen medlemsstat inte är representerad har rätt till skydd genom varje annan medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickningar, på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare. Denna rättighet, som stadfästs i fördragen, är inte tillräckligt känd, och ytterligare ansträngningar krävs för att se till att den tillämpas i full utsträckning. Man skulle i samband med denna rättighet kunna sätta in målinriktade upplysningskampanjer.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- överväga lämpliga åtgärder för att åstadkomma den samordning och det samarbete som krävs för att underlätta det konsulära skyddet i enlighet med artikel 23 i EUF-fördraget.

3. Att förenkla medborgarnas liv: ett lagens och rättvisans Europa

Europeiska rådet förklarade vid sitt möte i Tammerfors 1999 att ett ökat ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar samt en nödvändig tillnärmning av lagstiftningen skulle underlätta samarbetet mellan myndigheter och det rättsliga skyddet av enskildas rättigheter och att principen om ömsesidigt erkännande bör vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet i såväl civilrättsliga som straffrättsliga frågor. Denna princip kommer nu till uttryck i fördraget.

I Haagprogrammet, vilket antogs 2004, noterade Europeiska rådet att om principen om ömsesidigt erkännande ska bli verkningsfull, krävs det att det ömsesidiga förtroendet förstärks genom att det successivt utvecklas en europeisk rättskultur grundad på mångfalden av rättssystem och enhetlighet genom europeisk lag. Medlemsstaternas rättssystem bör kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt, med vederbörlig hänsyn tagen till nationella rättstraditioner.

EU bör fortsätta att förbättra det ömsesidiga förtroendet för medlemsstaternas rättssystem genom fastställande av vilka minimirättigheter som krävs för en utveckling av principen om ömsesidigt erkännande och genom att fastställa minimiregler för definitionen av brott och påföljder enligt vad som fastställs i fördraget. Det europeiska rättsliga området måste också ge enskilda möjlighet att hävda sin rätt överallt inom unionen, genom att påtagligt höja den allmänna medvetenheten om rättigheter och genom att underlätta tillgången till rättslig prövning.

På denna punkt framhåller Europeiska rådet den övergripande betydelsen av e-juridik, vilket inte är begränsat till vissa rättsområden. Den bör integreras inom alla områden av civilrätt, straffrätt och förvaltningsrätt för att på ett bättre sätt garantera tillgång till rättsväsendet och förstärkt samarbete mellan administrativa och rättsliga myndigheter.

3.1 Att främja förverkligandet av ömsesidigt erkännande

Europeiska rådet noterar med tillfredsställelse att avsevärda framsteg har gjorts i genomförandet av de båda programmen om ömsesidigt erkännande som antogs av rådet år 2000 och betonar att medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att på nationell nivå införliva de bestämmelser som antagits på europeisk nivå. I detta sammanhang betonar Europeiska rådet behovet att utvärdera genomförandet av dessa åtgärder och att fortsätta arbetet med ömsesidigt erkännande.

3.1.1 Straffrätt

För att motverka den gränsöverskridande brottsligheten krävs det fler insatser för att göra det rättsliga samarbetet mer ändamålsenligt. De instrument som antas behöver vara mer användarvänliga och fokusera problem som ständigt dyker upp i det gränsöverskridande samarbetet, exempelvis frågor om tidsfrister och språkliga förhållanden eller proportionalitetsprincipen. För att förbättra samarbetet utifrån ett ömsesidigt erkännande krävs det också att vissa principfrågor får sin lösning. Exempelvis kan det krävas en övergripande strategi för vissa återkommande problem under förhandlingar om instrument. Genom att tillnärmning vid behov av materiell rätt och processrätt bör det ömsesidiga erkännandet att underlättas.

Ömsesidigt erkännande kan utsträcka sig till alla typer av domar och avgöranden av rättslig art, vilka beroende på rättssystemet kan vara antingen straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga.

Vittnen till brott eller brottsoffer som är i fara kan erbjudas särskilda skyddsåtgärder som bör gälla inom unionen.

Europeiska rådet anser att man bör gå vidare med inrättandet av ett övergripande system för bevisupptagning i mål med en gränsöverskridande dimension, utifrån principen om ömsesidigt erkännande. De befintliga instrumenten på detta område utgör ett fragmentariskt system. Det krävs en ny strategi grundad på principen om ömsesidigt erkännande men som samtidigt beaktar flexibiliteten i det traditionella systemet med ömsesidig rättslig hjälp. Denna nya modell kan ha en bredare räckvidd och täcka så många bevistyper som möjligt med beaktande av berörda åtgärder.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- föreslå ett övergripande system som efter en konsekvensbedömning ska ersätta alla befintliga instrument på området, inklusive rambeslutet om det europeiska bevisupptagningsbeslutet, som i största möjliga mån omfattar alla typer av bevis och innehåller tidsfrister för verkställighet, och som så långt möjligt begränsar skälen för vägran,
- undersöka huruvida det finns andra möjligheter att underlätta tillåtligheten av bevisning på detta område,
- undersöka huruvida vissa utredningsåtgärder kan verkställas av de brottsbekämpande eller rättsliga myndigheterna i den begärande/utfärdande medlemsstaten i samverkan och i överenskommelse med myndigheterna i den verkställande medlemsstaten i enlighet med artikel 89 i EUF-fördraget och, vid behov, lägga fram nödvändiga förslag,
- undersöka om och hur myndigheterna i en medlemsstat snabbt kan få information från privata och offentliga enheter i en annan medlemsstat utan tvångsmedel eller genom användning av den andra statens rättsliga myndigheter,
- gå igenom resultaten av utvärderingen av den europeiska arresteringsordern och i lämpliga fall lägga fram förslag i syfte att öka effektiviteten och det rättsliga skyddet för fysiska personer som håller på att överlämnas genom antagande av en strategi i flera steg för andra instrument för ömsesidigt erkännande,
- utarbeta en heltäckande studie om befintliga rättsliga och administrativa hinder mot gränsöverskridande verkställighet av böter och administrativa beslut till följd av trafikförseelser och att vid behov lägga fram ytterligare lagstiftningsinitiativ och andra initiativ om förbättring av vägsäkerheten i unionen.

EU bör sträva efter systematiskt informationsutbyte och, som långsiktigt mål, ömsesidigt erkännande av domar om vissa typer av förlust av rättigheter.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- undersöka hur förlust av rättigheter används i medlemsstaterna och att föreslå rådet ett åtgärdsprogram, som ska omfatta informationsutbyte om vissa typer av förlust av rättigheter, genom att anta en långsiktig strategi i flera steg, med prioritering av ärenden där sannolikheten är störst att förlust av rättigheter inverkar på den personliga säkerheten eller det ekonomiska livet.

Inom området för rättsligt samarbete framhåller Europeiska rådet behovet av att medlemsstaterna och Eurojust samvetsgrant genomför rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008 som tillsammans med Lissabonfördraget ger möjlighet till en vidareutveckling av Eurojust under de närmaste åren, inbegripet i fråga om inledande av brottsundersökningar och lösning av behörighetskonflikter. På grundval av en utvärdering av detta instruments genomförande kan nya möjligheter diskuteras i enlighet med de relevanta bestämmelserna i fördraget, inbegripet att ge Eurojusts nationella ledamot ökade befogenheter, att stärka Eurojustkollegiets befogenheter eller att inrätta en europeisk allmänåklagare.

3.1.2 Civilrätt

Inom civilrätten anser Europeiska rådet att processen med upphävande av alla mellanliggande åtgärder (exekvaturförfarandet) bör fortsätta under den period som Stockholmsprogrammet omfattar. Samtidigt kommer upphävandet av exekvaturförfarandet även att åtföljas av en serie garantier som kan bestå i åtgärder avseende processrättsliga aspekter lika väl som lagvalsregler.

Ömsesidigt erkännande bör dessutom kunna utsträckas till områden som ännu inte täcks men som kan vara av stor betydelse i det dagliga livet, t.ex. mål som gäller arv och testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden, samtidigt som medlemsstaternas rättssystem, inbegripet grunderna för rättsordningen, och de nationella traditionerna på detta område beaktas.

Europeiska rådet anser att även processen med en harmonisering av lagvalsregler på unionsnivå bör fortsätta på de områden där det är nödvändigt, till exempel när det gäller separation och skilsmässa. Den kan även omfatta bolagsrätt, försäkringsavtal och säkerhetsintressen.

Europeiska rådet framhåller också vikten av att påbörja arbetet med en konsolidering av de hittills antagna instrumenten inom området civilrättsligt samarbete. Först och främst krävs det att unionslagstiftningen görs mer enhetlig genom att befintliga instrument strömlinjeformas. Syftet bör vara att se till att instrumenten är samstämmiga och användarvänliga för att på så sätt se till att de tillämpas mer effektivt och enhetligt.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- bedöma vilka garantier som måste åtfölja upphävandet av exekvaturförfarandet och hur dessa kan förenklas,
- bedöma om det finns skäl till konsolidering och förenkling för att öka enhetligheten i gällande unionslagstiftning,
- följa upp den nyligen genomförda studien om de eventuella problem som gör sig gällande i samband med handlingar avseende civilstånd och tillgång till register med sådana handlingar.

Med stöd av resultaten skulle kommissionen kunna inkomma med lämpliga förslag som beaktar olika rättsliga system och traditioner i medlemsstaterna. Eventuellt kunde man på kort sikt tänka sig ett system varigenom medborgarna lätt kan få tillgång till handlingar avseende sitt eget civilstånd. På lång sikt kunde det övervägas huruvida ett ömsesidigt erkännande av civilståndshandlingars verkan vore lämpligt, åtminstone inom vissa områden. På detta specifika område bör Internationella civilståndskommissionens arbete beaktas.

3.2 Att stärka det ömsesidiga förtroendet

En av konsekvenserna av ömsesidigt erkännande är att avgöranden på nationell nivå får genomslag i andra medlemsstater, inte minst i deras rättssystem. Åtgärder som syftar till att stärka det ömsesidiga förtroendet är därför nödvändiga för att dra full nytta av denna utveckling.

EU bör stödja medlemsstaternas ansträngningar att göra sina rättssystem effektivare genom att stimulera till utbyte av god praxis och utveckling av innovativa projekt för modernisering av rättsväsendet.

3.2.1 Utbildning

För att stärka det ömsesidiga förtroendet är det viktigt med utbildning av domare (inklusive förvaltningsdomstolar), åklagare och övrig personal inom rättsväsendet – se även kapitel 1.2.6. Unionen bör fortsätta att stödja och stärka åtgärder för att öka utbildningen i linje med artiklarna 81 och 82 i EUF-fördraget.

3.2.2 Utveckling av nätverk

Europeiska rådet anser att kontakter mellan medlemsstaternas högre tjänstemän på de områden som faller under rättsliga och inrikes frågor är värdefulla och att de så långt som möjligt bör främjas av unionen. Beroende på de nationella strukturerna kan det handla om högre polischefer eller åklagare, chefer för utbildningsanstalter, chefer för kriminalvården och generaldirektörer vid tullförvaltningarna. Dessa nätverk bör i lämpliga fall även informeras om arbetet i ständiga kommittén för inre säkerhet eller kunna delta i utvecklingen av hotbilsbedömningen avseende den organiserade brottsligheten och unionens övriga strategiska verktyg. Dessa nätverk bör huvudsakligen mötas genom att de befintliga strukturerna utnyttjas, t.ex. Europol, Eurojust och Frontex eller på uppmaning av ordförandeskapet som värdland. Även andra yrkesnätverk på detta område bör åtnjuta unionens fortsatta stöd. Bland dessa kan nämnas nätverket för tillsynsmyndigheter för domstolsväsendet och nätverket med ordföranden i Europeiska unionens högsta domstolar.

3.2.3 Utvärdering

Liksom inom andra områden bör arbetet med ömsesidigt erkännande följas upp genom mer utvecklade rutiner för såväl förhands- som efterhandsutvärdering – se även kapitel 1.2.5.

3.2.4 Förbättring av verktygen

Europeiska rådet efterlyser en förbättring av operativ kapacitet och verktyg för domare, åklagare och alla övriga aktörer som är involverade på det rättsliga området. För detta ändamål efterlyser Europeiska rådet en mer aktiv roll för Eurojust och de europeiska rättsliga nätverken på civilrättens och straffrättens område där de deltar i förbättring av samarbetet och en mer ändamålsenlig praktisk tillämpning av EU-rätten av alla rättstillämpare. Arbetet bör fortsätta med att förbättra de elektroniska verktyg som hittills utvecklats och de nödvändiga resurserna bör finnas tillgängliga för att driva arbetet vidare.

3.2.5 Genomförande

En prioritering för unionen bör vara genomförandet av redan fattade beslut. Detta bör ske på ett flertal sätt: Genom att noggrannare följa genomförandet av lagstiftningen inom unionen, genom bättre användning av finansieringsinstrument, genom ökad utbildning för domare och andra rättstillämpare samt genom förbättrade utvärderingsmekanismer och praktiska åtgärder.

Utan att kommissionens och domstolens roll påverkas är genomförandet i första hand en fråga för medlemsstaterna, men eftersom instrument för ömsesidigt erkännande är gemensamma redskap bör unionen bättre följa genomförandet genom att skapa möjligheter till utbyte av erfarenheter och bästa praxis.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- sörja för informationsutbyte genom att tillsammans med experter på civilrättens och straffrättens område och medlemsstaterna utveckla handböcker eller nationella faktablad om användningen av instrument för ömsesidigt erkännande, på samma sätt som gjorts i fråga om den europeiska arresteringsordern. Målet bör vara att det ska finnas en handbok eller ett nationellt faktablad för vart och ett av de instrument som hittills har antagits vid slutet av femårsperioden.

Europeiska rådet anser också att alla moderna former av elektronisk kommunikation bör utnyttjas i full skala, och att de rättsliga myndigheterna så snart som möjligt bör ges hjälpmedel för säker elektronisk kommunikation som möjliggör säker korrespondens. Unionen bör också lägga tonvikten på videokonferenser och på att stödja utveckling av verktyg för översättning, så att dessa blir så exakta som möjligt. Denna utveckling bör åtföljas av och utgöra en del av genomförandet av handlingsplanen för e-juridik. Dessutom bör det vidtas åtgärder för att öka samarbetet, med fullständigt beaktande av bestämmelserna om skydd av uppgifter, mellan behöriga myndigheter, för att i samband med delgivning av handlingar hitta adresser till personer på deras vanliga vistelseort.

3.2.6 Frihetsberövande

Europeiska rådet anser att det bör göras en satsning på att stäkra det ömsesidiga förtroendet och effektivisera principen om ömsesidigt erkännande i samband med frihetsberövanden. Man bör fortsätta insatserna för att främja utbyte av bästa praxis och ställa sig bakom tillämpningen av de av Europarådet antagna europeiska fängelsereglerna. Frågor som alternativ till fängelsestraff, pilotprojekt som rör frihetsberövanden, och bästa praxis för kriminalvårdssystem kan också tas upp. Europeiska kommissionen uppmanas att fundera vidare på denna fråga inom ramen för de möjligheter som Lissabonfördraget erbjuder.

3.3 Att enas om en uppsättning gemensamma minimiregler

I den utsträckning det krävs för att underlätta ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga beslut samt polissamarbete och rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor, kan union anta gemensamma minimiregler. Europeiska rådet anser att en viss nivå av tillnärmning av lagar är nödvändig för att främja en samsyn bland domare och åklagare, och därigenom möjliggöra en korrekt tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande, med beaktande av olika rättsliga traditioner och system i medlemsstaterna.

3.3.1 Straffrätt

Brottsligt beteende: på områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder tillämpa gemensamma åtalsgrunder och gemensamma miniminivåer för maximal påföljd. Det rör sig här om de grova brott som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Brott som gäller terrorism, människohandel, olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, barnpornografi och it-brottslighet bör prioriteras.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- undersöka huruvida tillnärmningsnivån är tillräcklig i förhållande till antagna rambeslut, att rapportera om behovet av att det fastställs gemensamma definitioner och straffsatser och att överväga att lägga fram nya lagstiftningsförslag när ytterligare tillnärmning behövs.

Förhållandet mellan tillnärmning vad gäller brott eller fastställandet av dessa och bestämmelsen om dubbel straffbarhet inom ramen för ömsesidigt erkännande bör utforskas vidare. Kommissionen uppmanas att förelägga rådet en rapport om denna fråga. En av frågorna kan var nödvändigheten och genomförbarheten av tillnärmning eller fastställande av brott för vilka dubbel straffbarhet inte gäller.

Straffrättsliga bestämmelser bör införas när de anses vara av stor betydelse för de intressen som ska skyddas och bör som regel enbart tillgripas som en sista utväg.

Minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder kan också upprättas när en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.

Europeiska rådet betonar vikten av enhetliga straffrättsliga bestämmelser i de olika EU-instrumenten och uppmanar rådet

- genomföra arbetet med förslagor för standardbestämmelser i straffrätten samt rådet och kommissionen tillsammans med Europaparlamentet att fortsätta att överväga hur man kan förbättra enhetligheten i straffrättsliga bestämmelser i olika EU-instrument,

och kommissionen att

- undersöka möjligheterna att utnyttja befintliga program för att finansiera pilotprojekt i medlemsstaterna som testar alternativ till fängelse.

3.3.2 Civilrätt

Upphävandet av exekvaturförfarandet kommer att åtföljas av en serie garantier, särskilt när det gäller tredskodomar, som kan bestå av åtgärder avseende processrättsliga aspekter lika väl som lagvalsregler (exempelvis rätten att bli hörd, delgivning av dokument, tidsfrister för inlämning av yttranden, osv.). Det huvudsakliga politiska målet på det civilprocessrättsliga området är att gränserna mellan länderna i Europeiska unionen inte bör utgöra ett hinder vare sig när det gäller att avgöra civilrättsliga ärenden, att inleda domstolsförfaranden eller att verkställa civilrättsliga domar. Slutsatserna från Tammerfors och Haagprogrammet har inneburit avgörande steg i riktning mot detta mål. Europeiska rådet noterar emellertid att unionsinstrumentens ändamålsenlighet på detta område fortfarande behöver förbättras.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- som ett första steg avge en rapport om hur det nuvarande EU-systemet fungerar när det gäller gränsöverskridande civilprocessrätt, och på grundval av denna rapport lägga fram ett förslag om större enhetlighet i den befintliga unionslagstiftningen,
- även i samband med kommande översyner av befintliga förordningar, bedöma behovet av att fastställa civilprocessrättsliga miniminormer eller standardregler för gränsöverskridande verkställighet av domar och beslut, såsom delgivning av handlingar, bevisupptagning, prövningsförfaranden och verkställighet, miniminormer för erkännande av beslut om föräldraansvar och, när så är lämpligt, lägga fram förslag i dessa frågor,
- om nödvändigt fortsätta arbetet med gemensamma lagvalsregler.

3.4 Hur ett europeiskt rättsligt område gynnar medborgarna

3.4.1 Att förenkla tillgången till rättslig prövning

Tillgången till rättslig prövning i det europeiska rättsliga området behöver förenklas, i synnerhet vid gränsöverskridande förfaranden. Samtidigt måste ansträngningarna fortsätta för att förbättra alternativa tvistlösningsmetoder, särskilt inom konsumenträtten. Det krävs åtgärder för att hjälpa medborgarna att övervinna de språkliga hindren för deras tillgång till rättsväsendet.

Europeiska rådet anser att e-juridik erbjuder ett utmärkt tillfälle att förenkla tillgången till rättslig prövning. Den europeiska handlingsplanen för e-juridik, som antogs i slutet av november 2008, drar upp ramarna för utvecklingen av den europeiska verksamheten inom e-juridik fram till slutet av 2013. Den europeiska e-juridikportalen kommer att fungera som ett redskap för bättre information till medborgarna om deras rättigheter och ge dem tillgång till ett spektrum av information och tjänster avseende de olika rättssystemen. Videokonferens är en möjlighet som bör utnyttjas bättre, t.ex. för att bespara brottsoffer onödiga förflyttningar och den stress det innebär att delta i en rättegång. Vissa nationella register kommer successivt att sammankopplas, med vederbörlig hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd (t.ex. konkursregister samt register över tolkar, översättare och testamenten). Vissa befintliga databaser kan också delvis införlivas med portalen (t.ex. European Business Register och European Land Information Service). På medellång sikt skulle vissa europeiska och nationella gränsöverskridande förfaranden kunna avhandlas online (t.ex. det europeiska betalningsföreläggandet, det europeiska småmålsförfarandet och medling). Dessutom bör användningen av elektroniska signaturer främjas inom ramen för e-juridikprojektet.

Europeiska rådet uppmanar rådet, kommissionen och medlemsstaterna att

- skapa sådana faktiska förhållanden att parterna kan kommunicera med domstolarna på elektronisk väg inom ramen för rättsliga förfaranden. För detta ändamål bör dynamiska formulär finnas tillgängliga via e-juridikportalen vid vissa europeiska förfaranden, exempelvis förfarandet för det europeiska betalningsföreläggandet och det europeiska småmålsförfarandet. Under denna fas bör den elektroniska kommunikationen mellan de rättsliga myndigheterna förbättras på ett avgörande sätt i fråga om tillämpningen av e-juridik.

Europeiska rådet uppmanar vidare EU-institutionerna och medlemsstaterna att

- lägga ned kraft på ett fullständigt genomförande av handlingsplanen för e-juridik. På den punkten uppmanas Europeiska kommissionen att lägga fram förslag inom ramen för budgetplanen för tillräckliga finansiella medel till e-juridikprojekten, särskilt övergripande storskaliga it-projekt.

Vissa formella krav när det gäller legalisering av handlingar utgör också ett hinder eller medför en alltför stor belastning. Med tanke på den nya teknikens möjligheter, t.ex. utvecklingen av digitala signaturer, bör EU överväga att avskaffa alla krav på legalisering av handlingar medlemsstaterna emellan. Om det visar sig lämpligt för ändamålet skulle vissa europeiska officiella handlingar kunna införas på lång sikt.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- undersöka möjligheten att avstå från formaliteterna avseende legalisering av handlingar medlemsstaterna emellan, och överlämna ett förslag med den innebörden.

3.4.2 Att gynna den ekonomiska aktiviteten

Det europeiska rättsliga området bör användas för att stödja ekonomisk verksamhet på den inre marknaden.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- bedöma behovet av och genomförbarheten när det gäller att föreskriva vissa interimistiska åtgärder, däribland säkerhetsåtgärder, på unionsnivå, i syfte att förebygga t.ex. att tillgångar försvinner innan en fordran verkställts,
- lägga fram lämpliga förslag till förbättring av effektiviteten vid verkställighet av domar inom EU avseende bankkonton och gäldenärers tillgångar, baserade på grönböckerna från 2006 och 2008.

När åtgärder av detta slag planeras bör man ta hänsyn till vilken inverkan de kommer att få på rätten till integritet och rätten till skydd av medborgarnas personuppgifter.

Europeiska rådet bekräftar att den gemensamma referensramen för den europeiska avtalsrätten bör vara en icke-bindande uppsättning grundläggande principer, definitioner och modellregler som ska användas av lagstiftarna på unionsnivå för att få till stånd en större enhetlighet och kvalitet i lagstiftningsprocessen. Kommissionen uppmanas inkomma med ett förslag om en gemensam referensram.

Den aktuella finanskrisen har visat att man behöver reglera finanssektorn och förhindra missbruk. Det finns också ett behov av att studera ytterligare åtgärder inom bolagsrätten och att upprätta ett tydligt regelverk som gör det möjligt, särskilt för små och medelstora affärsföretag, att fullt ut dra nytta av den inre marknaden så att de så att de kan växa och bedriva verksamhet över gränserna på samma sätt som på den inhemska marknaden. Det finns ett behov av att undersöka om det kan utarbetas gemensamma normer för tillämplig lagstiftning när det gäller bolagsrätten, insolvensförfaranden för banker och överlåtelse av fordringar. Avtalsrätten behöver också diskuteras ytterligare. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- överväga om det finns ett behov av åtgärder på dessa områden och i tillämpliga fall lägga fram sådana förslag.

3.5 Förstärka EU:s internationella närvaro på det rättsliga området

3.5.1 Civilrätt

Europeiska rådet anser att en klar definition av EU:s externa intressen och prioriteringar inom det civilrättsliga samarbetsområdet är mycket viktig för att kunna interagera med tredjeländer i en säker rättslig miljö.

Luganokonventionen är öppen för anslutning av andra stater och det bör, i samarbete med andra avtalslutande parter, bedömas vilka tredjeländer som kan uppmanas att ansluta sig till den.

Unionen bör utnyttja sitt medlemskap i Haagkonferensen för att aktivt främja bredast möjliga tillträde till de mest relevanta konventionerna och att erbjuda så mycket bistånd som möjligt till andra stater för ett regelrätt genomförande av instrumenten. Europeiska rådet uppmanar rådet, kommissionen och medlemsstaterna att uppmana alla partnerländer att ansluta sig till de konventioner som är av särskilt intresse för unionen.

I sådana fall där inga rättsliga ramar har införts för förbindelserna mellan EU och partnerländerna, och när utvecklingen av nytt multilateralt samarbete inte är möjlig ur unionens synvinkel, bör alternativet med bilaterala avtal prövas, från fall till fall.

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att

- för de kommande åren fastställa en civilrättslig strategi som överensstämmer med EU:s övergripande utrikespolitik.

3.5.2 Straffrätt

På det straffrättsliga området kommer det att bli nödvändigt att fastställa prioriteringar för förhandlingarna när det gäller avtal om ömsesidigt bistånd respektive utlämning. Unionen bör aktivt verka för att partnerländerna i så stor utsträckning som möjligt ansluter sig till de mest relevanta och välfungerande konventionerna och bör så långt som möjligt erbjuda andra stater bistånd till ett regelrätt genomförande av instrumenten. Institutionerna bör se till att EU:s rättsordning och den internationella rättsordningen i största möjliga utsträckning överensstämmer. Där så är möjligt bör synergi med Europarådets arbete beaktas.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att när så är lämpligt

- utveckla en politik som syftar till fastställande av avtal om internationellt rättsligt samarbete med tredjeländer av intresse eller inom internationella organisationer. Främst bör följande kriterier beaktas vid beslut om prioriterade länder: strategiska förbindelser, huruvida bilaterala avtal redan föreligger, huruvida landet i fråga ansluter sig till människorättsprinciper, i allmänhet samarbetar med EU och dess medlemsstater och prioriteringarna inom brottsbekämpning och rättsligt samarbete,
- sponsra utbyten av bästa praxis och insamling av erfarenheter med icke-medlemsländer och, i synnerhet när det gäller utvidgningsländer, i full utsträckning utnyttja de instrument unionen har till sitt förfogande för att främja rättsliga reformer och stärka rättsstatsprincipen, exempelvis partnersamverkan och inbördes utvärdering, även i samarbete med Europarådet,

- erbjuda sitt fasta stöd till rättsväsendet i partnerländer, och därigenom främja rättsstatsprincipen i hela världen,
- fortsätta att främja Romstadagans princip om komplementaritet med och uppfyllande av åtagandena inom stadgans ramar.

Europeiska rådet uppmanar vidare kommissionen att

- till rådet 2010 överlämna en förteckning över länder som har begärt att få ingå avtal om ömsesidig rättslig hjälp och om utlämning med unionen samt en bedömning, byggd på ovannämnda principer av hur lämpligt och akut det är att ingå sådana avtal med dessa eller med andra länder.

4. Ett Europa som erbjuder skydd

4.1 Strategi för den inre säkerheten

Europeiska rådet är övertygat om att förbättrade åtgärder på europeisk nivå, i kombination med bättre samordning med åtgärder på regional och nationell nivå, är av avgörande betydelse för skyddet mot transnationella hot. Bland annat terrorism, organiserad brottslighet, olaglig narkotikahandel korruption, människohandel, människosmuggling och olaglig vapenhandel fortsätter att vara en utmaning mot EU:s inre säkerhet. Omfattande gränsöverskridande brottslighet har utvecklats till en akut utmaning som kräver tydliga och övergripande motåtgärder. EU:s åtgärder kommer att förstärka det arbete som utförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter och förbättra resultatet av detta arbete.

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att

- definiera en övergripande inre säkerhetsstrategi för EU, särskilt på grundval av följande principer:
 - Tydlig arbetsdelning mellan EU och medlemsstaterna, avspeglade en samsyn när det gäller dagens utmaningar.
 - Respekt för grundläggande rättigheter, internationellt skydd och rättsstatsprincipen.
 - Solidaritet mellan medlemsstaterna.
 - Uttryck för en proaktiv och underrättelseledd strategi.

- Behovet av en övergripande och tvärsektionell strategi för att kunna hantera komplicerade kriser eller naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan.
- Strikt samarbete mellan EU-organen, med bland annat ytterligare förbättring av informationsutbytet dem emellan.
- Fokus på genomförande och effektivisering samt på att förbättra förebyggande åtgärder.
- Utnyttjande av regionala initiativ och regionalt samarbete.
- Målet att göra medborgarna medvetna om hur viktigt unionens arbete för medborgarnas skydd är.

Att utveckla, kontrollera och genomföra strategin för den inre säkerheten bör bli en av de prioriterade uppgifterna för ständiga kommittén för inre säkerhet (Cosi) som inrättats enligt artikel 71 i EUF-fördraget. För att det ska gå att garantera att strategin för den inre säkerheten verkställs på ett effektivt sätt måste den också omfatta säkerhetsaspekter av en integrerad gränsförvaltning och, där så är lämpligt, straffrättsligt samarbete på områden av betydelse för det operativa samarbetet på området för inre säkerhet.

Strategin för den inre säkerheten bör också ta hänsyn till den yttre säkerhetsstrategi som EU utvecklat och till annan EU-politik, särskilt sådan som rör den inre marknaden. Hänsyn bör också tas till de effekter som den kan få på förbindelserna med EU:s grannar, särskilt med kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna, eftersom det finns en koppling mellan den inre säkerheten och hotens yttre dimension. I dagens globaliserade värld har brottsligheten inga gränser. De åtgärder som utvecklats inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor har successivt funnit sin form, och fungerar nu på ett väl samordnat och inbördes samverkande sätt. Under de kommande åren bör de på ett harmoniskt sätt vara integrerade med EU:s övriga politikområden.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen

- att överväga om det är möjligt att inrätta en särskild fond för den inre säkerheten i avsikt att främja genomförandet av strategin för den inre säkerheten, så att den realiserar på ett operativt plan.

4.2 Uppgradering av de nödvändiga verktygen

Säkerheten inom EU förutsätter en helhetslösning där de som arbetar med säkerhetsfrågor har en gemensam kultur, strävar efter bästa möjliga informationsutbyte och stöder sig på lämplig teknisk infrastruktur.

4.2.1 Att skapa en gemensam kultur

Europeiska rådet betonar att det ömsesidiga förtroendet mellan alla berörda yrkesutövare måste förbättras på nationell nivå och på EU-nivå. En genuint europeisk kultur på brottsbekämpningsområdet måste utvecklas genom utbyte av erfarenheter och god praxis och genom anordnandet av gemensamma kurser och övningar i överensstämmelse med kapitel 1.2.6.

Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna att utforma mekanismer som ger yrkesutövarna incitament att åta sig uppgifter inom det gränsöverskridande samarbetet och därigenom gynnar en EU-övergripande beredskap för insatser på alla nivåer.

4.2.2 Hantering av informationsflödet

Europeiska rådet noterar med tillfredsställelse att utvecklingen under de gångna åren i EU har lett till ett brett urval och skapat en omfattande uppsättning verktyg för insamling, bearbetning och utbyte av information mellan nationella myndigheter och andra europeiska aktörer inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Principen om tillgänglighet har varit en viktig drivkraft för detta arbete.

Europeiska rådet är medvetet om det behov som föreligger av enhetlighet och konsolidering vid utvecklingen av informationshantering och informationsutbyte och uppmanar rådet och kommissionen att

- genomföra en EU-strategi för informationshantering¹ med ett kraftfullt system för uppgiftsskydd. Utvecklingen måste vara förenlig med gjorda prioriteringar för området med frihet, säkerhet och rättvisa och strategin för den inre säkerheten, och stödja verksamhetsvisionen för brottsbekämpning, rättsligt samarbete, gränsförvaltning och skydd av medborgarna.

¹ Se rådets dokument 16637/09 JAI 873.

I detta sammanhang uppmanar Europeiska rådet kommissionen att

- bedöma om det behöver utarbetas en europeisk modell för informationsutbyte, som bygger på en utvärdering av nuvarande instrument, inklusive Prümramen och det s.k. svenska rambeslutet. Dessa bedömningar kommer att påvisa om dessa instrument fungerar på det ursprungligen avsedda sättet och uppfyller målen i strategin för informationshantering.

EU-strategin för informationshantering bygger på

- verksamhetsdriven utveckling (en utveckling av informationsutbyte och verktyg för ett sådant utbyte som drivs av behoven på brottsbekämpningsområdet),
- ett kraftfullt system för uppgiftsskydd som överensstämmer med strategin för skydd av personuppgifter enligt kapitel 2 i detta program,
- en målinriktad datainsamling som både ska skydda medborgarnas grundläggande rättigheter och se till att de behöriga myndigheterna inte drunknar i data,
- vägledande principer för en policy för datautbyte med tredjestater i brottsförebyggande syfte,
- driftskompatibla it-system som fullt ut överensstämmer med dataskydds- och datasäkerhetsprinciperna vid utvecklingen av sådana system,
- en rationalisering av de olika verktygen, inklusive antagande av en verksamhetsplan för stora it-system,
- övergripande samordning, konvergens och enhetlighet.

Nödvändiga EU-strukturer och nationella strukturer behöver införas för att sörja för genomförandet och hanteringen av de olika verktygen för informationshantering. Europeiska rådet efterlyser också inrättandet av en administration, enligt kommissionens förslag, med befogenhet och kapacitet att tekniskt utveckla och förvalta stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, som det hänvisades till i institutionernas gemensamma uttalande i december 2006 och oktober 2007. Eventuella extrauppgifter bör övervägas av rådet mot bakgrund av strategin för informationshantering.

Mot bakgrund av diskussionerna i rådet och Europaparlamentet och i syfte att inrätta ett EU-system för passageraruppgifter, uppmanar Europeiska rådet kommissionen att

- på grundval av en konsekvensbedömning föreslå EU-åtgärder som garanterar en hög nivå på dataskyddet avseende passageraruppgifter så att går att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

4.2.3 Tillgång till nödvändiga tekniska verktyg

Europeiska rådet säkerställer överensstämmelsen med strategin för skydd av personuppgifter i kapitel 2 och betonar behovet av ny teknik för att hålla jämna steg med och främja den pågående utvecklingen mot ökad rörlighet, utan att det inkräktar på enskilda personers säkerhet och frihet.

Europeiska rådet uppmanar rådet, kommissionen, Europaparlamentet, i förekommande fall, och medlemsstaterna att

- utforma och genomföra en politik för att garantera en hög nivå på nät- och informationssäkerheten överallt i Europeiska unionen och förbättra skyddsåtgärder, säkerhetsberedskap och robusthet i den kritiska infrastrukturen, inklusive informations- och kommunikationsteknik (IKT) och tjänsteinfrastruktur,
- främja lagstiftning som garanterar en mycket hög nätsäkerhetsnivå och som medger snabbare reaktion i händelse av it-attacker.

Europeiska rådet uppmanar även rådet och kommissionen att

- säkerställa att prioriteringarna i strategin för den inre säkerheten direkt utformas efter användarnas verkliga behov och med fokus på förbättrad driftskompatibilitet. Forskning och utveckling på säkerhetsområdet bör stödjas av offentlig-privata partnerskap.

Europeiska rådet uppmanar

- medlemsstaterna att så snart som möjligt genomföra det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris),
- kommissionen att bedöma huruvida sammankopplingen av kriminalregister gör det möjligt att förhindra vissa brott (t.ex. genom kontroller vid tillsättningen av vissa typer av tjänster, särskilt arbeten som innebär kontakter med barn), och om det är möjligt att utvidga utbytet av information om kontrollåtgärder,
- kommissionen att utöver Ecris föreslå ett register över tredjelandsmedborgare som har dömts vid domstolar i medlemsstaterna.

Europeiska rådet erinrar om behovet av fortsatt överensstämmelse med strategin för skydd av personuppgifter och verksamhetsplanen för inrättande av storskaliga it-system i kapitel 2 i programmet, och uppmanar kommissionen att

- utarbeta en genomförbarhetsstudie om behovet och mervärdet av att inrätta ett europeiskt polisregisterindex (Epris) och att under 2012 rapportera om frågan till rådet,
- fundera över hur man ytterligare kan förbättra användningen av befintliga databaser för brottsbekämpande ändamål, med full respekt för reglerna om uppgiftsskydd, så att det går att till fullo utnyttja ny teknik för att skydda medborgarna,
- diskutera hur man på bästa sätt kan verka för att medlemsstaternas behöriga myndigheter utbyter information om kringresande våldsverkare, bl.a. sådana som bevisar sportevenemang eller andra evenemang där stora människomassor samlas.

4.3 Ändamålsenlig politik

4.3.1 Ett effektivare samarbete inom europeisk brottsbekämpande verksamhet

Det främsta syftet med det brottsbekämpande EU-samarbetet är att bekämpa former av brottslighet som i typfallet har en gränsöverskridande dimension. Fokus bör inte enbart ligga på bekämpningen av terrorism och organiserad brottslighet, utan också på gränsöverskridande omfattande brottslighet som i stor utsträckning påverkar EU-medborgarnas vardag. Europol bör bli ett nav för informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, en tjänsteleverantör och en plattform för de brottsbekämpande myndigheterna.

Europeiska rådet uppmanar medlemsstaternas behöriga myndigheter att så mycket som möjligt och i lämpliga fall använda gemensamma utredningsgrupper som utredningsverktyg. Europol och Eurojust bör systematiskt involveras i större gränsöverskridande operationer och informeras om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper. Modellen för överenskommelse om inrättande av gemensamma utredningsgrupper bör uppdateras. Europol och Eurojust bör ytterligare utvidga sitt samarbete. Eurojust bör se till att dess arbete följs upp på rättslig nivå. Europol och Eurojust bör utöka sitt arbete med tredjeländer, särskilt genom att knyta tätare band med regionerna och länderna i unionens grannskap. Europol bör ha ett närmare samarbete med den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens (ESFP) polisuppdrag och bidra till att främja standarder och god praxis för europeiskt samarbete inom brottsbekämpning i tredjeländer. Samarbetet med Interpol bör förstärkas så att synergieffekter skapas och dubbelarbete undviks.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen och, i förekommande fall, rådet och den höga representanten att

- diskutera hur man kan se till att Europol får information från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter så att medlemsstaterna fullt ut kan utnyttja Europols kapacitet,
- diskutera hur det operativa polissamarbetet kan förstärkas, t.ex. i fråga om kompatibilitet mellan kommunikationssystem och annan utrustning, användning av infiltratörer och, där så behövs, dra operativa slutsatser i detta avseende,
- så snart som möjligt lägga fram ett diskussionsunderlag om hur man på bästa sätt ska garantera att Europols verksamhet kan granskas och utvärderas av Europaparlamentet, tillsammans med de nationella parlamenten, i enlighet med artiklarna 85 och 88 i EUF-fördraget,
- överväga att utveckla en kod för polissamarbete som skulle konsolidera befintliga instrument och vid behov ändra och förenkla dem,
- föreslå att rådet och Europaparlamentet antar ett beslut om samarbetsformer, inklusive om informationsutbyte mellan olika EU-organ, särskilt Europol, Eurojust och Frontex, som garanterar dataskyddet och datasäkerheten,
- föreslå åtgärder för hur EU-organ på detta område sinsemellan kan ingå operativa överenskommelser och hur de bör öka sitt deltagande i medlemsstaternas regionala initiativ och i regionala organ som främjar samarbete inom europeisk brottsbekämpande verksamhet,
- enas om gemensamma kvalitetsnormer på det kriminaltekniska området, bl.a. för att utveckla bästa praxis för brottsplatsundersökningar,

- undersöka huruvida det föreligger hinder för samarbetet mellan ESFP:s polisuppdrag och Europol och utarbeta lämpliga förslag för att undanröja sådana hinder.

Pilotprojekt inom gränsöverskridande regionalt samarbete som behandlar gemensam operativ verksamhet och/eller gränsöverskridande riskbedömningar, exempelvis gemensamma polis- och tullcentrum, bör främjas av unionen, bl.a. genom finansieringsprogram.

En utveckling av ad hoc-samarbetet för brottsbekämpning vid sportevenemang eller andra evenemang där stora människomassor samlas (till exempel Olympiska spelen 2012, Europamästerskapet i fotboll 2012) bör genomföras.

4.3.2 En effektivare brottsbekämpning

Bästa sättet att minska brottsligheten är att vidta effektiva åtgärder för att på så sätt förhindra att brotten begås, bland annat genom att främja social delaktighet med hjälp av en sektorsövergripande strategi som även omfattar vidtagande av administrativa åtgärder och främjande av samarbete mellan administrativa myndigheter. De europeiska medborgarna har likartade erfarenheter och påverkas i det dagliga livet på likartade sätt av brottslighet och den osäkerhet som följer i dess spår.

Det finns en ökande medvetenhet om kopplingarna mellan å ena sidan lokal brottslighet och å andra sida den organiserade brottsligheten och dess komplicerade gränsöverskridande dimensioner. Medlemsstaterna har utvecklat olika metoder för att förebygga brott och bör uppmanas att dela med sig av erfarenheter och bästa praxis för att på så sätt öka de allmänna kunskaperna och ändamålsenligheten och effektiviteten därav, och på så sätt undvika dubbelarbete.

Därutöver understryker den gränsöverskridande dimensionen vikten av förstärkt och utvecklad kunskap på europeisk nivå om hur brott och brottslighet i medlemsstaterna är inbördes sammankopplade, för att stödja medlemsstaterna när de vidtar åtgärder enskilt eller gemensamt, och att efterlysa åtgärder av EU:s institutioner när detta bedöms vara nödvändigt. Med Lissabonfördraget kommer samarbetet på det brottsförebyggande området att få ett ytterligare erkännande genom en ny rättslig grund.

Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna och kommissionen att i enlighet med artikel 84 i EUF-fördraget aktivt uppmantra och stödja åtgärder när det gäller att förebygga brottslighet, med fokus på mångdbrott och gränsöverskridande brottslighet som berör våra medborgare i deras dagliga liv.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att lägga fram ett förslag på grundval av utvärderingen av arbetet inom ramen för Europeiska unionens nätverk för förebyggande av brottslighet i syfte att inrätta ett observatorium för förebyggande av brott (OPC), med uppgift att insamla, analysera och sprida kunskap om brottslighet, inbegripet organiseras brottslighet (inklusive statistik) och förebyggande av brott, för att stödja och verka för medlemsstater och EU-institutioner i deras förebyggande åtgärder, och för att utbyta bästa praxis. OPC bör bygga vidare på det arbete som utförs inom ramen för EU:s nätverk för förebyggande av brottslighet (EUCPN) och utvärderingen av det. Det bör inkludera eller ersätta EUCPN, ha ett sekretariat inom ett befintligt EU-organ och fungera som en separat enhet. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- inkomma med ett förslag om inrättande av OPC senast 2013.

4.3.3 Statistik

Adekvat, tillförlitlig och jämförbar statistik (såväl tidsmässigt som mellan medlemsstaterna och regionerna) är en nödvändig förutsättning bl.a. för evidensbaserade beslut om behovet av åtgärder, om genomförandet av beslut och om åtgärdernas ändamålsenlighet.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- fortsätta utveckla statistiska verktyg för mätning av brott och brottslig verksamhet och reflektera över en vidareutveckling efter 2010 av de skisserade och i EU:s handlingsplan 2006–2010 delvis redan genomförda åtgärderna om utveckling av en övergripande och enhetlig EU-strategi för mätning av brottslighet och straffrättskipning, med tanke på det ökade behovet av sådan statistik på ett antal områden när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa.

4.4 Skydd mot grov och organiserad brottslighet

4.4.1 Bekämpning av grov och organiserad brottslighet

Eftersom organiserad brottslighet fortsätter att bli mer globaliserad ökar vikten av att brottsbekämpningen har förmåga att arbeta effektivt över gränserna och inom olika rättsliga ramar. Unionen kan tillföra ett verkligt mervärde i kampen mot vissa typer av hot som kräver särskilt samordnade insatser. Kampen mot dessa brottsfenomen kommer att förutsätta ett systematiskt informationsutbyte, användning fullt ut av europeiska organ och utredningsverktyg och, i förekommande fall, utveckling av gemensamma utredningsmetoder och förebyggande metoder och ökat samarbete med tredjeländer.

Europeiska rådet uppmanar därför rådet och kommissionen att

- inom ramen för strategin för den inre säkerheten anta en strategi för kampen mot organiserad brottslighet,
- fastställa sina kriminalpolitiska prioriteringar genom att identifiera mot vilka brottstyper man kommer att rikta de verktyg man har utvecklat, med fortsatt utnyttjande av hotbilsbedömningen avseende den organiserade brottsligheten (Octa) och dess regionala varianter.

Brottsfenomen som ska behandlas med prioritet på europeisk nivå bör väljas ut. Europeiska rådet anser att de nedanstående brottstyperna särskilt behöver prioriteras under kommande år.

4.4.2 Människohandel

Människohandel och människosmuggling är ett synnerligen grovt brott som omfattar kränkning av mänskliga rättigheter och mänsklig värdighet som EU inte kan tolerera. Europeiska rådet anser det nödvändigt att stärka och förbättra förhindrande och bekämpning av människohandel och människosmuggling. Detta nödvändiggör en samordnad och enhetlig politisk reaktion som sträcker sig längre än området med frihet, säkerhet och rättvisa och, samtidigt som den beaktar nya former av utnyttjande, omfattar yttre förbindelser, utvecklingssamarbete, sociala frågor och sysselsättning, utbildning och hälsa, jämställdhet mellan kvinnor och män och icke-diskriminering. Detta bör också gynnas av en bred dialog mellan alla berörda parter, inklusive inte minst det civila samhället, och vägledas av förbättrad förståelse av och forskning om människohandel och människosmuggling på EU-nivå och internationell nivå.

Samarbete och samordning med tredjeländer är i detta sammanhang av mycket stor betydelse.

Rådets åtgärdsinriktade dokument om människohandel som antogs av rådet den 30 november 2009 bör användas i största möjliga utsträckning.

Det är nödvändigt att unionen utvecklar en konsoliderad EU-politik mot människohandel i syfte att ytterligare stärka EU:s och medlemsstaternas engagemang och ansträngningar för att förebygga och bekämpa människohandel. Detta omfattar även ett uppbyggande och förstärkande av partnerskap med tredjeländer som ska förbättra samordningen och samarbetet inom unionen och med mekanismerna i EU:s yttre dimension som en integrerad del av en sådan politik. Framstegen bör också övervakas och Cosi regelbundet hållas informerad om samordningen av och samarbetet mot människohandel. För att bekämpa människohandel krävs det att alla typer av åtgärder mobiliseras, alltifrån förebyggande åtgärder och brottsbekämpning till skydd av offer, och direkt utformas med tanke på bekämpning av människohandel inom EU, människohandel utifrån som riktar sig mot EU, eller i den omvända riktningen.

Europeiska rådet uppmanar därför rådet att överväga att upprätta en EU-samordnare för kampen mot människohandel och, om det beslutar så, att fastställa formerna för detta på ett sådant sätt att alla unionens kompetenser kan användas på allra bästa sätt, så att man kan få till stånd en väl samordnad och konsoliderad EU-politik mot människohandel.

Europeiska rådet pekar på behovet av att

- det antas ny lagstiftning för motverkande av människohandel och skydd av offer,
- kommissionen undersöker huruvida ad hoc-samarbetsavtal med särskilda tredjeländer som rådet ska fastställa kunde vara en väg för att intensifiera kampen mot människohandel och lägger fram förslag med den innebörden; sådana avtal skulle framför allt kunna innebära att unionens hela inflytande utnyttjas i full skala, inklusive genom användandet av befintliga finansieringsprogram, samarbete för informationsutbyte, rättsligt samarbete och migrationsverktyg,
- Europol, med stöd av medlemsstaterna, ökar stödet till informationsinsamlingen och de strategiska analyserna i samarbete med ursprungs- och transitländerna,
- Eurojust ökar sina insatser för att samordna undersökningar av medlemsstaternas myndigheter om människohandel,

- kommissionen
 - föreslår ytterligare åtgärder för att skydda och bistå offer genom en uppsättning åtgärder, inklusive utveckling av kompensationsystem, säkert återvändande och bistånd för återanpassning till samhället i deras ursprungsland om de återvänder frivilligt, och åtgärder som avser deras vistelse; EU bör upprätta partnerskap med de viktigaste ursprungsländerna,
 - föreslår samarbetsåtgärder för att engagera de konsulära avdelningarna i ursprungsländerna för att bekämpa bedrägerier i samband med utfärdande av viseringar; i ursprungsländerna skulle informationskampanjer riktade till potentiella offer, särskilt kvinnor och barn, kunna genomföras i samarbete med de lokala myndigheterna,
 - föreslår åtgärder för att effektivisera kontrollen vid gränserna för att förebygga människohandel, särskilt med barn.

4.4.3 Sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi

Att skydda barn mot risken för sexuella övergrepp är ett viktigt inslag i strategin för att främja barns rättigheter.

Europeiska rådet uppmanar

- rådet och Europaparlamentet att anta ny lagstiftning om bekämpning av sexuella övergrepp mot barn, sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi,
- kommissionen att när lagstiftningen har antagits följa upp den med åtgärder som har stöd i programmet för ett säkrare Internet för 2009–2013,
- kommissionen att studera hur medlemsstaternas behöriga myndigheter kan utbyta information om bästa praxis,
- kommissionen att undersöka hur EU kan främja partnerskap med den privata sektorn inom detta område och utvidga sådana offentlig-privata partnerskap till att omfatta den finansiella sektorn för att stoppa penningöverföringar med anknytning till webbplatser med ett innehåll som inbegriper övergrepp mot barn,
- kommissionen att vidareutveckla larmmekanismen för försvunna barn och undersöka om man ska inrätta ett EU-nät för bortrövade barn för att främja samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, så att driftskompatibilitet säkerställs,

- kommissionen att som ett led i förebyggandet av övergrepp mot barn undersöka hur samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter kan förstärkas, så att man kan vidta motåtgärder när barnsexförbrytare som är kända som ett fortlöpande hot flyttar från en medlemsstat till en annan.

4.4.4 It-brottslighet

Internet har i hög grad underlättat kommunikationerna och främjat global utveckling och samverkan. Samtidigt har nya, moderna problem uppstått i form av it-brottslighet, då brottsliga sammanslutningar effektivt har utnyttjat tekniken. Detta komplicerar i sin tur de brottsbekämpande myndigheternas utredningar. Unionen bör därför främja politik och lagstiftning som garanterar en mycket hög nivå i fråga om nätsäkerhet och som medger snabbare reaktion i händelse av it-avbrott och it-attacker.

Medlemsstaterna bör så snart som möjligt ratificera Europarådets konvention om it-brottslighet från 2001. Denna konvention bör bli den rättsliga referensramen för bekämpning av it-brottslighet på global nivå. Europol skulle kunna spela rollen som europeiskt resurscentrum genom att skapa en europeisk plattform för brottsrapportering, som också bör bistå medlemsstaternas nationella rapportplattformar med utbyte av bästa praxis.

Europeiska rådet uppmanar också medlemsstaterna att

- ge sitt fulla stöd till de nationella rapportplattformar som ansvarar för bekämpningen av it-brottslighet, och framhåller behovet av samarbete med länder utanför Europeiska unionen.

Europeiska rådet uppmanar

- kommissionen att vidta åtgärder för att förstärka/förbättra de offentlig-privata partnerskapen,
- Europol att ytterligare påskynda den strategiska analysen av it-brottslighet.

Unionen bör också förtydliga reglerna om domstols behörighet och den rättsliga ram som gäller för cyberrymden inom unionen, inklusive hur bevisupptagningen ska ske i syfte att främja gränsöverskridande utredningar.

Europeiska rådet

- uppmanar medlemsstaterna att förbättra det rättsliga samarbetet i fråga om it-brottslighet,
- och uppmanar kommissionen att lägga fram förslag som vid behov ska förtydliga den rättsliga ramen för utredningar i cyberrymden inom EU.

Samarbetet bör också göras effektivare i fråga om försäljningen av falska läkemedel på Internet.

4.4.5 Ekonomisk brottslighet och korruption

Unionen måste minska det antal tillfällen som den organiserade brottsligheten erbjuder till följd av den globaliserade ekonomin, särskilt under en kris som förvärrar det finansiella systemets sårbarhet, och avdela lämpliga resurser för att möta dessa utmaningar på ett ändamålsenligt sätt.

Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna, och i tillämpliga fall kommissionen, att

- förstärka kapaciteten för finansiella utredningar och kombinera alla tillgängliga instrument i den skatte-, civil- och straffrättsliga lagstiftningen; den kriminaltekniska finansiella analysen måste utvecklas genom sammanslagning av resurser, i synnerhet för utbildningsändamål; konfiskeringen av brottslingars tillgångar bör effektiviseras och samarbetet mellan kontoren för återvinning av tillgångar förstärkas,
- mer aktivt identifiera brottslingars tillgångar och beslagta samt, när detta är möjligt, överväga att återanvända dem, oberoende av var de påträffas i EU:s gemensamma område,
- vidareutveckla informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheterna (FIU), i kampen mot penningtvätt; deras analyser skulle, inom ramen för EU-systemet för informationshantering, kunna matas in i en databas över misstänkta transaktioner, placerad exempelvis hos Europol,
- mobilisera och samordna informationskällor för att identifiera misstänkta kontanta transaktioner och konfiskera vinning av brott i linje med Europarådets konvention från 1990, exempelvis genom lagstiftning som anger huruvida intäkter är legitima eller inte,
- förbättra lagföring av skattebedrägeri och korruption inom det privata näringslivet och upptäckt i ett tidigt skede av bedrägligt marknadsmissbruk (såsom insiderbrott och marknadsmanipulation), liksom förskingringsbrott,

- underlätta utbytet av bästa praxis när det gäller förebyggande arbete och brottsbekämpning, särskilt inom ramen för nätverket av kontor för återvinning av tillgångar och nätverket mot korruption.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- utveckla indikatorer på grundval av befintliga system och gemensamma kriterier, för att mäta insatserna i kampen mot korruption, särskilt de områden som avser regelverket (offentlig upphandling, finansiell kontroll, osv.) och utveckla en övergripande politik mot korruption, i nära samarbete med Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco); kommissionen bör under 2010 förelägga rådet en rapport om hur unionen kan ansluta sig till Greco,
- i syfte att förhindra ekonomisk brottslighet, överväga åtgärder för att underlätta identifieringen av tillgångarnas faktiska betalningsmottagare och öka insynen i juridiska personer och rättsliga konstruktioner,
- öka medlemsstaternas samordning av det arbete som utförs för korruptionsbekämpning inom ramen för Förenta nationernas konvention mot korruption, Greco och OECD,
- reflektera över hur förebyggandet av ekonomisk brottslighet ska kunna bli bättre.

Förfalskning är ett allvarligt problem för konsumenter och ekonomier. Unionen måste förbättra studierna av detta fenomen och se till att större hänsyn tas till aspekter som gäller brottsbekämpning i arbetet vid det planerade europeiska tillsynsorganet för frågor om förfalskning och piratkopiering. Europeiska rådet uppmanar rådet och Europaparlamentet att snarast möjligt överväga eventuell lagstiftning om straffrättsliga åtgärder till skydd för immateriella rättigheter.

4.4.6 Narkotika

I sin strategi mot narkotika (2005–2012) förespråkar EU en övergripande och balanserad strategi, som grundar sig på en samtidig minskning av utbud och efterfrågan. Löptiden för denna strategi går ut innan Stockholmsprogrammet avslutas. Den måste förnyas på grundval av en detaljutvärdering av handlingsplanen mot narkotika för 2009–2012, som utförs av kommissionen med bistånd av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk och Europol.

Denna strategi bör vara grundad på följande tre principer:

- Förbättrad samordning och samarbete med utnyttjande av alla tillgängliga medel enligt Lissabonfördraget, i synnerhet på västra Balkan, i Latinamerika, länderna i det östliga partnerskapet, Västafrika, Ryssland, Centralasien, inklusive Afghanistan, och Förenta staterna.
- Mobilisering av det civila samhället, särskilt genom att stärka initiativ som EU-kampanjen om narkotika.
- Bidrag till forskning och jämförbarhet mellan uppgifter, så att det går att få tillgång till tillförlitliga data.

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att se till att den nya strategin mot narkotika stöder EU:s strategi för den inre säkerheten och löper helt parallellt med andra berörda policyprodukter, exempelvis Octa, den framtida strategin mot organiserad brottslighet och rådets slutsatser om bekämpning av grov och organiserad brottslighet.

4.5 Terrorism

Europeiska rådet anser att hotet från terrorister fortfarande är betydande och hela tiden är under utveckling som en reaktion såväl på det internationella samfundets försök att bekämpa hotet som på de nya tillfällena som yppar sig. Vi får inte sänka garden mot dessa skändliga förbrytare.

Respekten för rättsstatsprincipen samt grundläggande rättigheter och friheter är en av grundvalarna för unionens allmänna arbete för terrorismbekämpning. Åtgärder i kampen mot terrorism måste vidtas med full respekt för de grundläggande rättigheterna så att åtgärderna inte kan bestridas. Dessutom bör alla berörda parter undvika att brännmärka någon särskild grupp människor, och utveckla en dialog mellan olika kulturer för att främja ömsesidig medvetenhet och förståelse.

EU behöver se till att alla verktyg utnyttjas för att bekämpa terrorismen under fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna. Europeiska rådet bekräftar sin strategi för terrorismbekämpning som omfattar fyra handlingslinjer – att förebygga, att förfölja, att skydda och att agera – och efterlyser en förstärkning av den förebyggande linjen.

Europeiska rådet bekräftar den viktiga roll som EU:s samordnare för kampen mot terrorism spelar när det gäller att se till att strategin mot terrorism genomförs och utvärderas, unionens brottsbekämpande arbete samordnas och bättre kommunikation mellan EU och tredjeländer främjas.

Europeiska rådet uppmanar

- medlemsstaterna att utveckla förebyggande mekanismer, särskilt för att i god tid möjliggöra upptäckt av tecken på radikaliserings eller hot, bl.a. hot från våldsamt, militant extremism,
- kommissionen, rådet och medlemsstaterna att förbättra sina initiativ för att motverka radikaliserings i alla utsatta befolkningsgrupper på grundval av en utvärdering av den nationella politikens verkningsgrad; medlemsstaterna bör fastställa bästa praxis och särskilda operativa verktyg som de delar med sig av till andra medlemsstater; i nya arbetsområden kan exempelvis ingå integration och bekämpning av diskriminering,
- medlemsstaterna, statliga institutioner och kommissionen att tillsammans med det civila samhället öka sina insatser och samarbeta ännu närmare, särskilt på lokal nivå, för att förstå alla faktorer bakom fenomenet och främja strategier för att få människor att avstå från terrorism; i det syftet bör det inrättas ett nät av lokalt yrkesverksamma personer,
- till utveckling av nätverk för utbyte av praxis i det förebyggande arbetet.

Europeiska rådet betonar vikten av bättre förståelse av de metoder som används för spridning av terroristpropaganda, bl.a. på Internet. Detta kommer att kräva bättre tekniska resurser och know-how. Arbetet med luft- och sjöfartssäkerhet behöver utvecklas, i takt med hotanalysen, i nära samarbete med transportföretagen för att mildra verkningarna för den resande allmänheten. Större uppmärksamhet bör ägnas potentiella måltavlor såsom kollektivtrafiksystem i städerna och järnvägsnät för höghastighetståg samt energi- och vatteninfrastrukturer.

Europeiska rådet anser att instrumenten för att bekämpa finansieringen av terrorism måste anpassas till det finansiella systemets nya potentiella sårbarhet, valutasmuggling och missbruk av penningtjänster samt till de nya betalningsmetoder som terrorister använder.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- främja ökad öppenhet och ökat ansvar för välgörenhetsorganisationer i syfte att garantera förenligheten med den särskilda rekommendationen nr VIII (SRVIII) från arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF),
- beakta nya betalningsmetoder vid utarbetande/uppdatering av åtgärderna för att motverka terrorismfinansiering,
- undersöka möjligheterna att spåra terrorismfinansiering inom unionen,
- lägga fram åtgärder för förbättrad återkoppling till finansinstitut rörande resultatet av deras samarbete i kampen mot terrorismfinansiering.

Unionen måste se till att dess politik helt överensstämmer med internationell lagstiftning, särskilt när det gäller människorättslagstiftning. Unionen kommer att spela en aktiv roll i kampen mot terrorism i olika multilaterala forum, och i synnerhet i Förenta nationerna, där den kommer att fortsätta samarbetet med sina partner för att nå fram till en övergripande konvention om internationell terrorism och stärka utformningen, genomförandet och effektiviteten av sanktioner utfärdade av FN:s säkerhetsråd för att skydda grundläggande rättigheter och säkerställa rättvisa och tydliga förfaranden. Samarbetet med tredjeländer i allmänhet och inom internationella organisationer behöver stärkas. För att kunna analysera hoten på europeisk nivå bör en metod som bygger på gemensamma parametrar tas fram. Europol, lägescentralen och Eurojust bör utnyttjas i full utsträckning i kampen mot terrorism.

EU:s handlingsplan rörande sprängämnen och explosiva varor bör genomföras och informationen om säkerheten i fråga om dessa ämnen förbättras. Det behöver också utarbetas en lagstiftningsram som täcker faror i samband med prekursorer till dessa ämnen.

4.6 Övergripande och ändamålsenlig EU-katastrofledning: Förstärkning av EU:s kapacitet att förebygga, förbereda sig för och reagera på alla slags katastrofer

Naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan, t.ex. skogsbränder, jordbävningar, översvämningar och stormar, samt terroristattacker, påverkar i allt högre grad medborgarnas säkerhet och trygghet och aktualiserar en vidareutveckling av EU-åtgärderna för katastrofledning.

EU-katastrofledning bör baseras på ett integrerat arbetssätt som täcker hela spektrumet i fråga om katastrofer omfattande förebyggande, beredskap, insatser och återställande för åtgärder såväl i som utanför unionen.

EU-katastrofledning bygger på två huvudprinciper: Medlemsstaternas ansvar att förse sina medborgare med nödvändigt skydd med hänsyn till befintliga risker och hot, och solidaritet bland medlemsstaterna när det gäller att bistå varandra, både före, vid och efter katastrofer om dessa överstiger den nationella förmågan eller påverkar mer än en medlemsstat. Europeiska rådet anser att framtida EU-åtgärder bör vägledas av en målsättning att minska sårbarheten för katastrofer genom att utveckla ett strategiskt arbetssätt vid katastrofförebyggande verksamhet och genom att ytterligare förbättra beredskap och reaktionsförmåga samtidigt som det nationella ansvaret fastslås. Riktlinjer för kartläggning, bedömning och analys av faror och risker bör utvecklas liksom en översikt över de risker, naturliga eller orsakade av människan, som EU kan utsättas för i framtiden. Fortsatta ansträngningar är nödvändiga för att stärka unionens civilskyddsmekanism och förbättra civilskyddsinstrumenten, inklusive tillgänglighet, driftskompatibilitet och användning av samt stöd till samordning av bistånd, även utanför EU:s territorium, när det uppstår ett allvarligt nödläge som berör EU-medborgare utomlands. Övervaknings- och informationscentrumet (MIC) bör förstärkas för att förbättra samordningen av medlemsstaternas bistånd, tillhandahålla kartläggning och analytiskt stöd till medlemsstaterna för ytterligare identifiering och registrering av nationella och multinationella civilskyddsmoduler, och utveckla utbildning och övningar för att bidra till effektiva EU-katastrofinsatser.

Att minska sårbarheten för angrepp är ett av huvudmålen för EU-åtgärderna för att skydda EU:s kritiska infrastruktur. Direktivet om kritisk infrastruktur bör när det genomförts analyseras och ses över i vederbörlig ordning för att överväga om det är lämpligt att lägga till ytterligare policyavsnitt.

CBRN-risker (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära) och i synnerhet hotet om att terroristgrupper ska använda CBRN-material, har lett till åtgärder på nationell nivå och EU-nivå. Det övergripande målet för CBRN-säkerhetspolitiken är att lägga fram en prioriterad, relevant och ändamålsenlig europeisk strategi för att förbättra EU-medborgarnas skydd mot incidenter med CBRN-material. För att nå detta mål är genomförandet av EU:s handlingsplan för CBRN som är baserad på en allriskstrategi, inklusive åtgärder för att förebygga, avslöja, förbereda sig för och reagera på större incidenter i fråga om CBRN-ämnen med hög risk, av avgörande betydelse.

I ökande omfattning kommer forskning att vara betydelsefullt för stödet till katastrofledningens alla områden. Möjligheterna till forskning inom det sjunde ramprogrammet för forskning och inom de följande ramprogrammen behöver analyseras och lämpliga förslag läggas fram för att stödja detta mål.

Ett nära samarbete med internationella organisationer, särskilt Förenta nationerna, som har en övergripande samordnande roll för internationella humanitära insatser, bör fortsätta att vara en prioritering för interventioner i tredjeländer, både på plats och i fråga om beredskap (utbildning, gemensamma övningar). I enlighet med 2007 års europeiska samförstånd om humanitärt bistånd kommer en stark EU-samordning och en stark roll för EU att förbättra de totala internationella humanitära insatserna, inklusive samordnade ansträngningar för att förbättra det humanitära systemet, och skulle också förstärka EU:s ambition till nära samarbete med andra humanitära aktörer. EU:s säkerhet och trygghet förutsätter kontinuerlig dialog och samarbete med tredjeländer, i synnerhet grannländerna och länder som aspirerar på ett EU-medlemskap. De allt fler initiativen från unionen för förstärkt regionalt samarbete, t.ex. när det gäller Medelhavsområdet, Östersjön och Svarta havet, liksom det östliga partnerskapet, har utformats för att bidra till detta.

5. Tillträde till Europa i en globaliserad värld

5.1 Integrerad förvaltning av de yttre gränserna

Unionen måste fortsätta att underlätta lagligt tillträde till medlemsstaternas territorier och samtidigt parallellt fortsätta att vidta åtgärder för att motverka olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet samt upprätthålla en hög säkerhetsnivå. Förstärkningen av gränskontrollerna ska inte hindra tillgång till skyddssystem av sådana personer som har rätt till dessa och i synnerhet **personer och grupper** som befinner sig i sårbara situationer. Behovet av internationellt skydd och mottagandet av underåriga utan medföljande vuxen är frågor som kommer att prioriteras i detta sammanhang. Det är särskilt viktigt att de insatser som görs av Frontex och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor är samordnade när det gäller mottagande av migranter vid EU:s yttre gränserna. Europeiska rådet efterlyser en vidareutveckling av den integrerade gränsförvaltningen, inklusive en förstärkning av Frontex roll så att dess kapacitet att mer effektivt reagera på förändrade migrationsströmmar ökar.

Europeiska rådet

- begär därför av kommissionen att den senast i början av 2010 lägger fram förslag för att klargöra Frontex mandat och stärka dess roll, med beaktande av resultaten av utvärderingen av byrån och medlemsstaternas roll och ansvarsområden när det gäller gränskontroll; vissa delar av dessa förslag skulle kunna innebära utarbetande av tydliga gemensamma operativa förfaranden med tydliga insatsregler för deltagandet i gemensamma operationer till sjöss, varvid vederbörlig hänsyn tas till ett garanterat skydd för personer i nöd som färdas i blandade strömmar, i enlighet med internationell rätt, ökat operativt samarbete mellan Frontex och ursprungs- och transitländer samt granskning av möjligheten till regelbunden chartring finansierad av Frontex; för att främja en korrekt verkställighet av tillämpliga stadgeenliga ramar för Frontex operationer bör kommissionen överväga att inkludera mekanismer för rapportering och registrering av incidenter som på tillfredsställande sätt kan följas upp av respektive myndigheter,
- uppmanar Frontex att själv överväga att inom ramen för sitt uppdrag upprätta regionala och/eller specialiserade kontor med hänsyn till de många olika förhållanden som råder, särskilt vid landgränserna i öster och havsgränserna i söder; inrättandet av dessa kontor bör inte under några omständigheter inverka på Frontex enhetlighet; innan sådana kontor inrättas bör Frontex meddela rådet sina avsikter,

- uppmanar kommissionen att inleda en debatt om den långfristiga utvecklingen av Frontex. Denna debatt bör, i enlighet med vad som avsågs i Haagprogrammet, inbegripa möjligheten att inrätta ett europeiskt system med gränskontrolltjänstemän,
- uppmanar EASO att utveckla metoder för att bättre identifiera personer som behöver internationellt skydd i blandade migrationsströmmar och att samarbeta med Frontex när detta är möjligt,
- anser att utvärderingen av Schengenområdet även i fortsättningen kommer att vara av central betydelse och att det därför bör förbättras genom att man förstärker Frontex roll på detta område,
- uppmanar rådet och kommissionen att stödja ökad kapacitetsuppbyggnad i tredjeländer så att de effektivt kan kontrollera sina yttre gränser.

Europeiska rådet ser fram emot den fortsatta gradvisa utvecklingen av det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) vid de södra och östra gränserna i syfte att inrätta ett system där man använder modern teknik samt stödja medlemsstaterna, främja interoperabilitet och enhetliga gränsövervakningsstandarder och för att garantera att det nödvändiga samarbetet etableras mellan medlemsstaterna och med Frontex för att utan dröjsmål utbyta nödvändiga övervakningsdata. Denna utveckling bör beakta arbetet på andra relevanta områden av den integrerade havspolitikerna för Europeiska unionen samt på medellång sikt kunna möjliggöra samarbete med tredjeländer. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att lämna nödvändiga förslag för att uppnå dessa mål.

Europeiska rådet noterar medlemsstaternas och Frontex pågående studier på området automatiserad gränsövervakning och uppmanar dem att fortsätta sitt arbete för att fastställa bästa praxis i syfte att förbättra gränsövervakningen vid de yttre gränserna.

Europeiska rådet uppmanar också medlemsstaterna och kommissionen att undersöka hur de olika typer av kontroller som genomförs vid den yttre gränsen kan samordnas, integreras och rationaliseras bättre i det dubbla syftet att underlätta tillträdet och förbättra säkerheten. Vidare bör potentialen för ett utökat informationsutbyte och ett närmare samarbete mellan gränsbevakningsmyndigheter och andra brottsbekämpande myndigheter som arbetar inom territoriet utforskas, för att öka alla inblandade parter effektivitet och på ett mer slagkraftigt sätt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten.

Europeiska rådet anser att teknik kan spela en central roll för att förbättra och förstärka systemet med kontroller vid de yttre gränserna. Igångsättandet av SIS II och genomförandet av VIS-systemen är och förblir därför ett centralt mål och Europeiska rådet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att se till att de nu blir fullt operativa enligt de tidsplaner som ska upprättas i detta syfte. Innan man inrättar nya system bör det göras en utvärdering av dessa och av de befintliga systemen och man bör beakta de svårigheter som uppstod när de inrättades. Inrättande av en administration för stora it-system kunde spela en central roll i den eventuella utvecklingen av it-system i framtiden.

Europeiska rådet anser att ett elektroniskt system för att registrera inresa till och utresa från medlemsstaterna kunde komplettera befintliga system, för att göra det möjligt för medlemsstaterna att effektivt utbyta uppgifter samtidigt som dataskyddsreglerna respekteras. Inrättandet av systemet vid landgränserna förtjänar särskild uppmärksamhet och implikationerna för infrastrukturen och köerna vid gränserna bör analyseras innan systemet genomförs.

Möjligheterna till nya och driftskompatibla teknikformer har en stor potential för att göra gränsövervakningen såväl mer effektiv som säkrare men bör inte leda till diskriminering eller olika behandling av passagerarna. Detta innefattar bl.a. användning av dörrar för automatisk gränskontroll.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- lägga fram förslag till ett nytt inrese-/utresesystem parallellt med ett snabbspårsprogram för registrerade resenärer med målsättningen att ett sådant system tas i drift så snart som möjligt,
- att utarbeta en studie över möjligheten och ändamålsenligheten av att utveckla ett europeiskt system för resetillstånd och i förekommande fall lägga fram de nödvändiga förslagen,
- att fortsätta att behandla frågan om automatiska gränskontroller och andra frågor i samband med att gränsförvaltningen görs mer effektiv.

5.2 Viseringspolitik

Europeiska rådet anser att ikraftträdandet av viseringskodexen och den gradvisa utvecklingen av VIS kommer att skapa nya betydande möjligheter att vidareutveckla den gemensamma viseringspolitiken. Den viseringspolitiken måste också vara en del av en bredare vision som tar hänsyn till relevanta aspekter av inrikes- och utrikespolitik. Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen och medlemsstaterna att utnyttja dessa förändringar för att intensifiera det regionala konsulära samarbetet genom regionala konsulära samarbetsprogram som skulle kunna omfatta framför allt inrättandet av gemensamma centrum för viseringsansökningar, om så är nödvändigt på frivillig basis.

Europeiska rådet uppmanar också

- kommissionen och rådet att fortsätta undersöka de möjligheter som skapats genom ingåendet av avtal om viseringslättnader med tredjeländer när så är lämpligt,
- kommissionen att regelbundet se över förteckningen över de tredjeländer för vars medborgare viseringskrav gäller eller inte gäller i enlighet med lämpliga kriterier i samband med olaglig invandring, allmän ordning och säkerhet, med beaktande av unionens interna och externa policymål,
- kommissionen att öka sina ansträngningar att garantera principen om ömsesidighet för viseringar och hindra att tredjeländer (åter)inför viseringskrav gentemot någon medlemsstat samt att fastställa åtgärder som kan användas före införandet av mekanismen för ömsesidighet på viseringsområdet gentemot dessa tredjeländer.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen – i syfte att skapa en möjlighet att övergå till ett nytt skede i utvecklingen av den gemensamma viseringspolitiken samtidigt som man tar hänsyn till medlemsstaternas behörighet på detta område – att lägga fram en studie över möjligheten att inrätta en gemensam europeisk mekanism för utfärdande av viseringar för kortare vistelser. I studien kunde man också undersöka i hur hög grad bedömningen av risken i det enskilda fallet kunde komplettera den riskpresumtion som är kopplad till sökandens nationalitet.

6. Ett Europa präglat av ansvar, solidaritet och partnerskap i migrations- och asylfrågor

Europeiska rådet inser att den ökade rörligheten för personer medför både möjligheter och utmaningar, och framhåller att migration om den hanteras väl kan vara till fördel för alla berörda parter. Europeiska rådet inser likaledes att, mot bakgrund av de betydande demografiska utmaningar unionen kommer att stå inför i framtiden med en ökad efterfrågan på arbetskraft, kommer en flexibel invandringspolitik att utgöra ett viktigt bidrag till unionens ekonomiska utveckling och resultat på längre sikt. Europeiska rådet anser att de långsiktiga konsekvenserna av migrationen, t.ex. på arbetsmarknaderna och migranternas sociala situation, måste beaktas och att kopplingen mellan migration och integration förblir väsentlig, bland annat med tanke på unionens grundläggande värderingar. Vidare erinrar Europeiska rådet om att införandet senast 2012 av ett gemensamt europeiskt asylsystem (Ceas) är och förblir ett centralt politiskt mål för EU.

Europeiska rådet efterlyser utvecklingen av en övergripande och hållbar europeisk policyram för migration och asyl, som i en anda av solidaritet på ett adekvat sätt och proaktivt kan hantera fluktuationer i migrationsströmmarna och hantera situationer liknande den som för närvarande råder vid de södra yttre gränserna. Det krävs seriösa ansträngningar för att bygga upp och förstärka dialog och partnerskap mellan EU och tredjeländer, regioner och organisationer i syfte att åstadkomma förbättrade och evidensbaserade motåtgärder i dessa situationer, med beaktande av att olaglig invandring till unionen också sker via andra gränser eller genom missbruk av viseringar. Ett viktigt mål är att undvika upprepade tragedier till sjöss. När tragiska situationer tyvärr inträffar, bör man undersöka sätt att bättre registrera och, om möjligt, identifiera migranter som försöker att nå EU.

Europeiska rådet inser behovet av praktiska lösningar som ökar enhetligheten mellan migrationspolitiken och andra politikområden såsom utrikes- och utvecklingspolitik och politiken för handel, sysselsättning, hälso- och sjukvård samt utbildning på europeisk nivå. Framför allt uppmanar Europeiska rådet kommissionen att utforska förfaranden som i högre grad sammanlänkar migrationspolitikens utveckling med utvecklingen av strategin efter Lissabon. Europeiska rådet inser behovet av att se till att de ekonomiska resurserna inom EU blir alltmer flexibla och samordnade, både i fråga om räckvidd och tillämplighet, för att stödja policyutvecklingen inom området för asyl och migration.

Europeiska rådet bekräftar principerna i den övergripande strategin för migration samt den europeiska pakten för invandring och asyl. Europeiska rådet erinrar också om sina slutsatser från Europeiska rådets möten i juni och oktober 2009 angående denna fråga. Det erinrar om behovet av att genomföra alla åtgärder på ett övergripande sätt och att utvärdera dem som man beslutat. Det erinrar om de fem grundläggande åtagandena i pakten:

- Att organisera laglig invandring med beaktande av de prioriteringar, de behov och den mottagningskapacitet som varje medlemsstat har fastställt och att främja integration.
- Att bekämpa olaglig invandring genom att bland annat se till att olagliga invandrare återvänder till sitt ursprungsland eller ett transitland.
- Att öka gränskontrollernas effektivitet.
- Att bygga ett Europa för asylsökande.
- Att skapa ett övergripande partnerskap med ursprungs- och transitländerna för att främja synergierna mellan migration och utveckling.

6.1 En dynamisk och övergripande migrationspolitik

6.1.1 Konsolidering, utveckling och genomförande av EU:s övergripande strategi för migration

Europeiska rådet har konsekvent understrukit behovet av att EU:s migrationspolitik ska vara en integrerad del av EU:s externa politik och noterar att EU:s övergripande migrationsstrategi har bevisat sin relevans som strategisk ram för detta ändamål. På grundval av de ursprungliga principerna solidaritet, balans och verkligt partnerskap med ursprungs- och transitländerna utanför unionen, och i linje med vad som redan uppnåtts, efterlyser Europeiska rådet en vidareutveckling och konsolidering av denna integrerade strategi. Genomförandet av den övergripande strategin behöver påskyndas genom strategisk användning av alla dess befintliga instrument och förbättras genom ökad samordning. En balans behöver upprätthållas mellan de tre områdena (att främja mobilitet och laglig migration, att optimera bandet mellan migration och utveckling, och att förebygga och bekämpa olaglig invandring). Huvudfokus bör fortfarande ligga på samarbete med de mest relevanta länderna i Afrika och Öst- och Sydösteuropa. Dialog och samarbete bör också vidareutvecklas med andra regioner, såsom de i Asien och Latinamerika, på grundval av fastställandet av gemensamma intressen och utmaningar.

I detta syfte framhåller Europeiska rådet följande prioriteringar:

- Strategiskt, evidensbaserat och systematiskt utnyttjande av alla tillgängliga instrument i EU:s övergripande migrationsstrategi – migrationsprofiler, migrationsuppdrag, samarbetsplattformar om migration och utveckling och partnerskap för rörlighet – för ett långsiktigt samarbete inom alla dimensioner av denna politik i ett nära partnerskap med utvalda tredjeländer längs prioriterade migrationsrutter.
- Fortsatt och utvidgad användning av instrumentet partnerskap för rörlighet som den viktigaste strategiska, övergripande och långsiktiga samarbetsramen för migrationsförvaltning i förhållande till tredjeländer, vilket ger ett mervärde åt befintliga bilaterala ramar. För ett framgångsrikt genomförande av dessa partnerskap krävs det förbättrad samordning och betydande insatser för kapacitetsuppbyggnad i ursprungs-, transit- och bestämmelseländerna. Europeiska rådet efterlyser ytterligare utveckling av instrumentet partnerskap för rörlighet, samtidigt som deras frivilliga art respekteras. Partnerskapen bör vara flexibla och svara mot både EU:s och partnerländernas behov, och bör inbegripa samarbete på alla områden inom den övergripande strategin.
- Effektivare utnyttjande av unionens befintliga samarbetsinstrument för att öka kapaciteten hos partnerländerna, i syfte att garantera välfungerande infrastrukturer och tillräcklig administrativ kapacitet för att hantera alla aspekter av migration, inklusive förbättring av deras kapacitet att erbjuda adekvat skydd och öka de fördelar och möjligheter som skapas genom rörligheten.

En framgångsrikt genomförd övergripande migrationsstrategi bör underbyggas genom regelbundna utvärderingar, ökat engagemang och ökad kapacitet liksom större flexibilitet i de finansiella instrument som både Europeiska unionen och medlemsstaterna förfogar över på detta område.

6.1.2 Migration och utveckling

Europeiska rådet understryker behovet av att det tas ytterligare steg för att maximera migrationens positiva och minimera dess negativa effekter på utvecklingen i linje med den övergripande strategin för migration. En ändamålsenlig politik kan skapa de ramar som behövs för att det ska bli möjligt för bestämmelse- och ursprungsländerna och för migranterna själva att arbeta i partnerskap för att förbättra den internationella migrationens effekter på utvecklingen.

Insatser för att främja samordnad rörlighet och migration med ursprungsländer bör nära knytas till insatser för att främja utveckling av möjligheter till anständigt och produktivt arbete och förbättrade möjligheter till uppehälle i tredjeländer för att minimera kompetensflykten.

För detta ändamål uppmanar Europeiska rådet kommissionen att inkomma med förslag före 2012 beträffande

- former för att i än högre grad sörja för effektiva och säkra penningöverföringar till låg kostnad, och förbättra utvecklingseffekten av penningöverföringar, samt att utvärdera om det är genomförbart att skapa en gemensam EU-portal för penningöverföringar där migranter informeras om överföringskostnader, och att stimulera konkurrensen mellan leverantörer av överföringstjänster,
- former för hur emigrantgrupper ännu mer kan involveras i EU:s utvecklingsinitiativ, och hur EU-medlemsstaterna kan stödja emigrantgrupperna i deras ansträngningar för att stärka utvecklingen i deras ursprungsländer,
- former för att vidareutveckla begreppet cirkulär migration och utforska sätt att underlätta välordnad cirkulering av migranter, antingen inom eller utanför ramen för specifika projekt eller program inklusive en omfattande studie av hur relevanta politikområden kan bidra till och beröra grundförutsättningarna för ökad temporär och cirkulär rörlighet.

Europeiska rådet inser behovet av ökad politisk enhetlighet på europeisk nivå för att främja positiva utvecklingseffekter av migration inom tillämpningsområdet för EU:s verksamhet i dess externa dimension och att närmare anpassa den internationella migrationen till uppnåendet av millennieutvecklingsmålen. Europeiska rådet uppmanar rådet att se till att det agerar konsekvent och samordnat inom detta område.

Sambandet mellan klimatförändring, migration och utveckling behöver ytterligare undersökas, och Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen att lägga fram en analys över effekterna av klimatförändringen på internationell migration, inklusive dess potentiella effekter på invandringen till Europeiska unionen.

6.1.3 En samstämmig politik som beaktar arbetsmarknadens behov

Europeiska rådet inser att arbetskraftsinvandring kan bidra till ökad konkurrenskraft och ekonomisk vitalitet. I detta hänseende anser Europeiska rådet att unionen bör uppmuntra inrättandet av flexibla tillträdessystem som rättar sig efter prioriteringar, behov, antal och mängder som fastställs av varje medlemsstat och som gör det möjligt för migranterna att fullt ut utnyttja sina färdigheter och sin kompetens. För att underlätta bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bör en konsekvent invandringspolitik samt bättre integrationsbedömningar av de färdigheter som krävs på de europeiska arbetsmarknaderna genomföras. Dessa system måste ta vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas befogenheter, särskilt när det gäller styrningen av deras arbetsmarknader, och principen om unionspreferens.

Europeiska rådet uppmanar

- kommissionen och rådet att fortsätta att genomföra den strategiska planen för laglig migration,
- kommissionen att överväga hur befintliga informationskällor och nätverk kan utnyttjas effektivare för att garantera tillgång på jämförbara uppgifter om migrationsfrågor till förmån för bättre underbyggda val i policyfrågor, där man även tar hänsyn till den senaste utvecklingen,
- kommissionen och rådet att utvärdera den nuvarande politiken som bl.a. bör förbättra kompetenserännande och matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft i Europeiska unionen och tredjeländer och förmågan att analysera arbetsmarknadens behov, öppenheten i fråga om europeisk information om sysselsättning och rekrytering online, utbildning, informationsspridning och kompetensmatchning i ursprungslandet,
- kommissionen att bedöma verkan och ändamålsenligheten av de åtgärder som antas på detta område i syfte att avgöra om det behövs konsolidering av befintlig lagstiftning, inbegripet beträffande de kategorier av arbetstagare som för närvarande inte omfattas av unionens lagstiftning.

6.1.4 Proaktiv politik för migranter och deras rättigheter

Europeiska unionen måste säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium. En mer energisk integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. Detta bör förbli ett mål för den gemensamma invandringspolitiken och bör genomföras så snart som möjligt och senast 2014.

Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen att inkomma med förslag om

- konsolidering av all lagstiftning på invandringsområdet, inledningsvis när det gäller laglig invandring, som skulle bygga på en utvärdering av det befintliga regelverket i unionen och innehålla ändringar som är nödvändiga för att förenkla och/eller vid behov utvidga gällande bestämmelser och förbättra tillämpningen och konsekvensen,
- utvärdering och vid behov översyn av direktivet om familjeåterförening, med hänsyn till integrationsåtgärdernas betydelse.

6.1.5 Integration

En framgångsrik integration av lagligt bosatta tredjelandsmedborgare är fortfarande nyckeln till en maximering av vinsterna med invandring. Europeiskt samarbete kan bidra till en mer ändamålsenlig integrationspolitik i medlemsstaterna genom att ge incitament och stöd för medlemsstaternas åtgärder. Målet att bevilja jämförbara rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla befinner sig i centrum för det europeiska samarbetet angående integration, med hänsyn till nödvändigheten av jämvikt mellan migranternas rättigheter och skyldigheter.

Integration är en dynamisk tvåvägsprocess med ömsesidig interaktion som förutsätter ansträngningar inte bara av nationella, regionala och lokala myndigheter utan också ett större engagemang från mottagarsamhällets sida och av invandrarna.

Medlemsstaternas integrationspolitik bör stödjas genom ytterligare utveckling av strukturer och verktyg för kunskapsutbyte och samordning med andra relevanta policyområden, exempelvis sysselsättning, utbildning och social delaktighet. Tillträde till arbetsmarknaden är av central betydelse för en framgångsrik integration.

Europeiska rådet uppmanar också kommissionen att stödja medlemsstaternas insatser

- genom utveckling av en gemensam samordningsmekanism med deltagande av kommissionen och medlemsstaterna, där man använder gemensamma referensramar, som bör förbättra strukturer och verktyg för ett europeiskt kunskapsutbyte,
- för att på ett övergripande sätt ta med integrationsfrågor på alla relevanta politikområden,
- för utarbetande av en gemensam praxis och europeiska moduler för att stödja integrationsprocessen, inbegripet viktiga inslag som introduktions- och språkkurser, ett starkt engagemang från mottagarsamhällets sida och ett aktivt deltagande från invandrarnas sida i alla aspekter av det gemensamma livet,
- för utvecklingen av nyckelindikatorer inom ett begränsat antal relevanta politikområden (t.ex. sysselsättning, utbildning och social delaktighet) för övervakning av resultaten av integrationspolitiken, i avsikt att öka jämförbarheten när det gäller nationella erfarenheter och förstärka den europeiska inlärningsprocessen,
- för förbättrat samråd med och deltagande av det civila samhället, med beaktande av integrationsbehoven på olika politikområden, med hjälp av Europeiskt integrationsforum och den europeiska webbplatsen om integration,
- att förstärka demokratiska värden och social sammanhållning i samband med invandring och integration av invandrare och att främja interkulturell dialog och interkulturella kontakter på alla nivåer.

6.1.6 Ändamålsenlig politik i kampen mot olaglig invandring

Europeiska rådet är övertygat om att ändamålsenliga åtgärder mot olaglig invandring är och förblir viktiga för att utveckla en gemensam invandringspolitik. Kampen mot människohandel och människosmuggling, integrerad gränsförvaltning och samarbete med ursprungs- och transitländer, med stöd av polisiärt och rättsligt samarbete måste i synnerhet förbli en central prioritering i detta syfte. Vårt mål måste vara att förebygga mänskliga tragedier som människohandlares verksamheter utsätter personer för.

En ändamålsenlig och hållbar återvändandepolitik är en väsentlig del i ett väl fungerande system för migration inom unionen. Europeiska unionen och medlemsstaterna bör intensifiera ansträngningarna att återsända olagligt bosatta tredjelandsmedborgare. Nödvändiga finansiella medel bör avsättas för detta ändamål. En sådan politik måste genomföras under full respekt för principen om "non-refoulement" och för de återvändande personernas grundläggande rättigheter och värdighet. Frivilligt återvändande är att föredra, samtidigt som man måste vara medveten om det oundvikliga behovet av effektiva medel för att framtvinga återsändande när så krävs.

För att skapa ett övergripande arbetssätt för återvändande och återtagande är det nödvändigt att öka samarbetet med ursprungs- och transitländerna inom ramen för den övergripande strategin för migration och i linje med pakten för invandring och asyl, samtidigt som det erkänns att alla stater är skyldiga att återta sina egna medborgare som vistas olagligt på en annan stats territorium.

Det är viktigt att sörja för att genomförandet av de nyligen antagna instrumenten inom området för återvändande och påföljderna för arbetsgivare, samt gällande återtagandeavtal, noga övervakas för att se till att tillämpningen är ändamålsenlig.

Europeiska rådet anser att fokus bör förläggas till

- uppmuntran av frivilligt återvändande, inbegripet genom att utveckla stimulanssystem, utbildning, återanpassning och bidrag, och genom att utnyttja de möjligheter som nuvarande finansiella instrument erbjuder,
- att låta medlemsstaterna ge full verkan åt de unionsbestämmelser enligt vilka ett återsändandebeslut utfärdat av en medlemsstat är tillämpligt inom hela Europeiska unionen och den faktiska tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande av återsändandebeslut genom registrering av inreseförbud i SIS och underlättande av informationsutbyte; att förbättra informationsutbytet om utvecklingen på nationell nivå på området för regularisering, i syfte att garantera överensstämmelse med principerna i pakten för asyl och migration,
- bistånd från kommissionen och Frontex och medlemsstaterna på frivillig basis till de medlemsstater som är utsatta för särskilt och oproportionerligt tryck, för att säkerställa verkningkraften hos deras återvändandepolitik gentemot vissa tredjestater,
- effektivare åtgärder mot olaglig invandring och människohandel och människosmuggling genom att ta fram information om migrationsrutter samt sammanställd och övergripande information som förbättrar vår förståelse för och reaktion på migrationsflödena, främja samarbetet beträffande övervakning och gränskontroll, underlätta återtagande genom att främja stödåtgärder för återvändande, återanpassning samt kapacitetsuppbyggnad i tredjeländer,
- ingående av ändamålsenliga och operativa återtagandavtal, från fall till fall, på EU-nivå eller bilateral nivå,
- sörja för att målet för EU:s strävanden angående återtagande bör ge mervärde och öka återvändandepolitikens effektivitet, inbegripet befintliga bilaterala avtal och befintlig praxis,
- kommissionens presentation av en utvärdering, även av pågående förhandlingar, under 2010 av EG:s återtagandavtal och föreslå en mekanism för att övervaka genomförandet. Rådet bör fastställa en förnyad och konsekvent strategi för återtagande på grundval av detta, med hänsyn till de totala förbindelserna med landet i fråga, inbegripet ett gemensamt tillvägagångssätt gentemot tredjeländer som inte samarbetar genom att återta sina egna medborgare,

- ökat praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna, t.ex. genom regelbunden chartring av gemensamma återsändandeflygningar, finansierade av Frontex, och fastställande av nationaliteten för tredjelandsmedborgare som kommer i fråga för återsändande samt anskaffande av resehandlingar från tredjeländer,
- ökad målinriktad utbildning och ökat utrustningsstöd,
- en samordnad strategi för medlemsstaterna genom utveckling av ett nät av sambandsmän i ursprungs- och transitländer.

6.1.7 Underåriga utan medföljande vuxen

Underåriga utan medföljande vuxen som anländer till medlemsstaterna från tredjeländer är en särskilt utsatt grupp som kräver särskild uppmärksamhet och särskilt utformade åtgärder, särskilt när det gäller underåriga i fara. Detta är en utmaning för medlemsstaterna och aktualiserar frågor som är av gemensamt intresse. Bland de områden som ansågs kräva särskild uppmärksamhet finns informationsutbyte och bästa praxis, smuggling av underåriga, samarbete med ursprungsländer, åldersbedömning, identifiering och spårande av familjer samt behovet att särskilt uppmärksamma underåriga utan medföljande vuxen i kampen mot människohandel. En övergripande reaktion på EU-nivå bör kombinera förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och hjälp till återvändande och samtidigt beakta barnets intressen.

Europeiska rådet välkomnar därför kommissionens initiativ att

- utarbeta en handlingsplan som ska antas av rådet, om underåriga utan medföljande vuxen vilken läggs till grund för och kompletterar relevanta lagstiftnings- och finansieringsinstrument och kombinerar åtgärder som syftar till förebyggande, skydd och hjälp till återvändande. Handlingsplanen bör framhålla behovet av samarbete med ursprungsländerna, inklusive samarbete för att underlätta återsändande av underåriga samt hindra ytterligare avresor. Handlingsplanen bör också undersöka praktiska åtgärder för att underlätta återvändande av det stora antal underåriga utan medföljande vuxen som inte är i behov av internationellt skydd, samtidigt som man erkänner att det bästa för många av dem kan vara att återförenas med sina familjer och utvecklas i sin egen sociala och kulturella miljö.

6.2 Asylfrågor: Ett gemensamt område för skydd och solidaritet

Europeiska rådet håller fast vid sitt engagemang för målet att upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet grundat på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljats internationellt skydd. Medan det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) bör byggas på höga skyddsstandarder bör man även vederbörligen beakta rättvisa och ändamålsenliga förfaranden som kan hindra missbruk. Det är avgörande att enskilda personer, oberoende av i vilken medlemsstat deras asylansökan har inlämnats, erbjuds samma behandlingsnivå i fråga om förhållandena vid mottagandet, förfaranderegler samt fastställande av status. Målet bör vara att liknande fall behandlas lika och leder till samma resultat.

6.2.1 Ett gemensamt skyddsområde

Det finns fortfarande betydande skillnader mellan nationella bestämmelser och tillämpningen därav. För att uppnå en högre nivå av harmonisering bör införandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem (Ceas) stå fast som ett centralt policymål för EU. Gemensamma regler samt en bättre och mer konsekvent tillämpning av dem bör förebygga eller minska sekundära förflyttningar inom EU och öka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna.

Utvecklingen av en gemensam asylpolitik bör baseras på en full och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning och andra relevanta internationella fördrag. En sådan politik är nödvändig för att upprätthålla asylsystemets långsiktiga hållbarhet och främja solidariteten inom EU. Med förbehåll för en rapport från kommissionen om de rättsliga och praktiska konsekvenserna bör Europeiska unionen ansöka om anslutning till Genèvekonventionen och 1967 års protokoll till denna.

Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor (Easo) kommer att vara ett viktigt verktyg i utvecklingen och genomförandet av Ceas och bör bidra till att förstärka alla former av praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna. Därför bör medlemsstaterna spela en aktiv roll i Easos arbete. Easo bör vidareutveckla en gemensam utbildningsplattform för nationella asyltjänstemän, särskilt utgående från det europeiska asylcurriculumet (EAC). En annan viktig uppgift blir att förbättra konvergensen och den kontinuerliga kvaliteten i syfte att minska olikheterna i asylbesluten.

Dublinsystemet bör förbli en hörnsten i uppbyggnaden av Ceas, eftersom det tydligt fördelar ansvaret för prövningen av asylansökningarna.

Europeiska rådet uppmanar följaktligen

- rådet och Europaparlamentet att intensifiera sina insatser för att upprätta ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status i enlighet med artikel 78 i EUF-fördraget för personer som beviljas asyl eller subsidiärt skydd senast 2012,
- kommissionen att överväga så snart som andra etappen av Ceas fullständigt har inrättats och på grundval av en utvärdering av effekten av den lagstiftningen och av Easo, möjligheterna att skapa en ram för skyddsöverföring för dem som åtnjuter internationellt skydd när de utövar sina förvärvade uppehållsrättigheter enligt EU-lagstiftningen,
- kommissionen att genomföra en genomförbarhetsstudie av Eurodac som stödverktyg för hela Ceas, och härvid fullt ut respektera dataskyddsreglerna,
- kommissionen att överväga att på grundval av en utvärdering föreslå nya rättsliga instrument om detta är nödvändigt för att fullborda Ceas,
- kommissionen att slutföra sin studie om genomförbarheten av en gemensam handläggning av asylansökningar och de juridiska och praktiska konsekvenserna av detta.

6.2.2 Delat ansvar och solidaritet medlemsstaterna emellan

Effektiv solidaritet med medlemsstater som står under särskilt tryck bör främjas. Detta bör uppnås genom en bred och balanserad strategi. Mekanismer för att frivilligt och samordnat dela ansvaret mellan medlemsstaterna bör därför ytterligare analyseras och utvecklas. Särskilt med tanke på att en av nycklarna för ett trovärdigt och hållbart Ceas är att medlemsstaterna bygger upp tillräcklig kapacitet i de nationella asylsystemen, uppmanar Europeiska rådet medlemsstaterna att stödja varandra i uppbyggandet av tillräcklig kapacitet i sina nationella asylsystem. Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor bör spela en central roll vid samordningen av dessa åtgärder för kapacitetsuppbyggnad.

Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen att undersöka möjligheterna

- att utveckla ovan nämnda mekanism för delat ansvar mellan medlemsstaterna samtidigt som det garanteras att asylsystemen inte missbrukas och att Ceas principer inte undergrävs,
- att skapa instrument och samordningsmekanismer som gör det möjligt för medlemsstaterna att stödja varandra vid kapacitetsuppbyggnaden, utgående från medlemsstaternas egna strävanden att öka sin kapacitet när det gäller deras nationella asylsystem,
- att på ett mer effektivt sätt utnyttja befintliga EU-system för finansiering i syfte att förstärka den interna solidariteten,
- för Easo att utvärdera och utveckla förfaranden som underlättar utstationering av tjänstemän för att bistå de medlemsstater som utsätts för särskilt tryck när det gäller asylsökande.

6.2.3 Den externa dimensionen av asyl och migration

EU bör agera i partnerskap och samarbeta med tredjeländer som är värdar för stora flyktingsbefolkningar. En gemensam EU-politik kan vara mer strategisk och därigenom på ett mer effektivt sätt bidra till att klara långdragna flyktingsituationer. All utveckling på detta område behöver ske i nära samarbete med UNHCR och i förekommande fall med andra relevanta aktörer. Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor bör vara fullt involverat i Ceas externa dimension. I sina kontakter med tredjeländer har EU ansvar för att aktivt framföra betydelsen av att ansluta sig till och genomföra 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet till denna.

Främjande av solidaritet inom EU är avgörande men inte tillräckligt för att få till stånd en trovärdig och hållbar gemensam asylpolitik. Det är därför viktigt att ytterligare utveckla instrument för att uttrycka solidaritet med tredjeländer för att främja och hjälpa till att bygga upp kapacitet för att hantera migrationsströmmar och långdragna flyktingsituationer i dessa länder.

Europeiska rådet uppmanar

- rådet och kommissionen att öka kapacitetssupbyggnaden i tredjeländer, särskilt deras kapacitet att tillhandahålla ändamålsenligt skydd, och ytterligare utveckla och utvidga tanken på regionala skyddsprogram, på grundval av förestående utvärderingar; sådana insatser bör införlivas i den övergripande migrationsstrategin och bör återspeglas i nationella strategier för fattigdomsminskning och inte inriktas enbart på flyktingar och internt fördrivna personer utan även på lokalbefolkningar,
- rådet, Europaparlamentet och kommissionen att uppmuntra medlemsstaterna att frivilligt delta i EU:s gemensamma program för vidarebosättning och öka det totala antalet vidarebosatta flyktingar, med hänsyn till den specifika situationen i varje enskild medlemsstat,
- kommissionen att årligen rapportera till rådet och Europaparlamentet om vidarebosättningsinsatserna inom EU, att göra halvtidsutvärderingar under 2012 av gjorda framsteg, och att utvärdera det gemensamma EU-programmet för vidarebosättning under 2014 i syfte att identifiera nödvändiga förbättringar,
- rådet och kommissionen att hitta vägar för att stärka EU:s stöd till UNHCR,

- kommissionen att i detta sammanhang och när så är lämpligt utforska nya strategier rörande tillgång till asylförfaranden med inriktning på de viktigaste transitländerna, såsom skyddsprogram för särskilda grupper eller vissa förfaranden för hantering av asylansökningar, i vilka medlemsstaterna kunde delta på frivillig basis.

7. Europa i ett globalt sammanhang – den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa

Europeiska rådet framhåller vikten av den externa dimensionen av EU:s politik inom området med frihet, säkerhet och rättvisa och understryker behovet av att i ökad grad integrera denna politik i Europeiska unionens allmänna politik. Den yttre dimensionen är avgörande för ett framgångsrikt genomförande av målen för detta program och bör framför allt vara fullständigt förenlig med alla andra aspekter av EU:s utrikespolitik.

Europeiska unionen måste fortsätta att garantera effektivt genomförande och att genomföra utvärderingar även på detta område. Alla åtgärder bör vara baserade på öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande, framför allt när det gäller finansiella instrument.

Såsom upprepades i 2008 rapport om den europeiska säkerhetsstrategin är det inte möjligt att skilja inre och yttre säkerhet från varandra. Att ta itu med hot, även långt borta från vår kontinent, är väsentligt för att skydda Europa och dess medborgare.

Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att se till att konsekvens och komplementaritet garanteras mellan den politiska och den operativa nivån i verksamheten rörande frihet, säkerhet och rättvisa. Prioriteringar i de yttre förbindelserna bör präglade och vägleda prioriteringarna inom de relevanta EU-organens arbete (Europol, Eurojust, Frontex, Cepol, Lissabonnarkotikaobservatoriet och europeiska byrån för samarbete i asylfrågor).

EU-medlemsstaternas sambandsmän bör uppmanas att ytterligare stärka sitt samarbete, och sitt utbyte av information och av bästa praxis.

Europeiska rådet understryker behovet av komplementaritet mellan EU:s och medlemsstaternas åtgärder. I det syftet krävs ökat engagemang av unionen och av medlemsstaterna.

7.1 En förstärkt yttre dimension

Europeiska rådet har beslutat att följande principer ska fortsätta att vara vägledande för Europeiska unionens åtgärder i dess yttre förbindelser inom området för frihet, säkerhet och rättvisa i framtiden:

- Unionen ska ha en enda, samlad politik för yttre förbindelser.
- Unionen och medlemsstaterna måste arbeta i partnerskap med tredjeländer.
- Unionen och medlemsstaterna kommer att aktivt utveckla och främja europeiska och internationella standarder.
- Unionen och medlemsstaterna kommer att ha ett nära samarbete med sina grannländer.
- Medlemsstaterna kommer att ytterligare öka informationsutbytet sinsemellan och med unionen i fråga om multilateral och bilateral verksamhet.
- Unionen och medlemsstaterna måste agera i en anda av solidaritet, samstämmighet och komplementaritet.
- Unionen kommer att utnyttja hela skalan av instrument som står till buds.
- Medlemsstaterna bör arbeta i samordning med unionen för att optimera effektiv användning av resurserna.
- Unionen kommer att satsa på information, övervakning och utvärdering, bl.a. i samarbete med Europaparlamentet.
- Unionen kommer att arbeta med en proaktiv strategi i sina yttre förbindelser.

Europeiska rådet anser att politiken för frihet, säkerhet och rättvisa bör integreras grundligt i unionens allmänna politik. Antagandet av Lissabonfördraget erbjuder nya möjligheter för Europeiska unionen att uppträda med större effektivitet i sina yttre förbindelser. Den nya höga representanten, som också är vice ordförande för kommissionen, den europeiska avdelningen för yttre åtgärder samt kommissionen kommer att sörja för större samstämmighet mellan traditionella instrument för den externa politiken och interna instrument med betydande externa dimensioner, såsom frihet, säkerhet och rättvisa. Hänsyn bör tas till det mervärde som kan uppstå genom att särskild kompetens för frihet, säkerhet och rättvisa inkluderas i EU-delegationer i strategiska partnerländer. Vidare kommer unionen genom sin status som juridisk person att kunna agera med större kraft i internationella organisationer.

Rådet är medvetet om att ESFP och många yttre åtgärder inom området frihet, säkerhet och rättvisa har gemensamma eller komplementära mål. ESFP-uppdrag lämnar ett viktigt bidrag till EU:s inre säkerhet i strävandena att stödja kampen mot allvarlig gränsöverskridande brottslighet i värdländerna och att bygga upp respekten för rättsstatsprincipen. Europeiska rådet uppmuntrar till större samarbete mellan politiken för frihet, säkerhet och rättvisa och ESFP för att främja dessa gemensamma mål.

Den nya grunden i fördraget för ingående av internationella avtal kommer att garantera att unionen kan förhandla mer effektivt med sina viktigaste partner. Europeiska rådet avser att i största möjliga utsträckning dra nytta av alla dessa nya instrument.

Europeiska rådet understryker behovet av komplementaritet mellan EU:s och medlemsstaternas åtgärder. Detta kommer att kräva ett fortsatt engagemang från unionen och medlemsstaterna. Europeiska rådet ber därför kommissionen att rapportera om metoder för säkerställande av komplementaritet senast i december 2011.

7.2 Mänskliga rättigheter

Lissabonfördraget erbjuder unionen nya instrument vad beträffar skydd av de grundläggande rättigheterna, både internt och externt. Unionens värden bör främjas och ett strikt iakttagande av internationell rätt samt utvecklingen av denna bör respekteras. Europeiska rådet manar till upprättande av en handlingsplan för mänskliga rättigheter för att främja dess värderingar i den externa dimensionen av de yttre åtgärderna inom området frihet, säkerhet och rättvisa. Denna plan bör behandlas av Europeiska rådet och bör ta hänsyn till att de interna och externa aspekterna av de mänskliga rättigheterna har kopplingar till varandra, t.ex. när det gäller principen om non-refoulement eller tillämpningen av dödsstraff hos partner som unionen samarbetar med. Planen bör innehålla särskilda åtgärder på kort, medellång och lång sikt och ange vem som ska ansvara för att genomföra åtgärderna.

7.3 Fortsatta prioriterade teman med nya verktyg

Europeiska rådet anser att de centrala prioriterade teman som utpekats i den tidigare strategin är fortsatt giltiga, dvs. bekämpning av terrorism, organiserad brottslighet, korruption, narkotika, utbyte av personuppgifter i en säker miljö och hantering av migrationsströmmar. Kampen mot människohandel och människosmuggling behöver intensifieras.

EU:s yttre samarbete bör bygga på den strategi för rättsliga och inrikes frågor och yttre förbindelser som antogs 2005 och på andra relevanta delar av regelverket inom detta område, såsom den övergripande strategin för migration, och vara inriktad på områden där EU:s verksamhet innebär ett mervärde, i synnerhet följande:

- *Migration och asyl*, i syfte att öka EU:s dialog och samarbete med ursprungs- och transitländer för att förbättra deras kapacitet att genomföra gränskontroller, bekämpa olaglig invandring och bättre hantera migrationsströmmar och sörga för skydd och att utnyttja migrationens positiva effekter på utvecklingen; återvändande och återtagande är en prioritering i EU:s yttre förbindelser.
- *Säkerhet*, genom att tillsammans med tredjeländer ta upp kampen mot grov och organiserad brottslighet, terrorism, narkotika, människohandel och människosmuggling, bl.a. genom fokusering på EU:s verksamhet när det gäller terrorismbekämpning, först och främst i ett förebyggande led och genom skydd av kritisk infrastruktur. Inre och yttre säkerhet kan inte skiljas åt. Att ta itu med hot, även långt borta från vår kontinent, är väsentligt för att skydda Europa och dess medborgare.
- *Informationsutbyte* som förlöper säkert, effektivt och under tillfredsställande normer för skydd av uppgifter mellan EU och tredjeländer.
- *Rättvisa*, för att främja rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning, kampen mot korruption, civilrättsdimensionen, främja säkerhet och stabilitet och skapa trygga och solida förutsättningar för affärer, handel och investeringar.
- *Civilskydd och katastrofledning*, särskilt för att utveckla kapacitet för förebyggande av och reaktion på stora tekniska katastrofer och naturkatastrofer samt för att bemöta hot från terrorister.

Europeiska rådet uppmanar kommissionen att

- undersöka huruvida ad hoc-samarbetsavtal med särskilda tredjeländer som rådet ska fastställa kan vara ett sätt att intensifiera bekämpningen av människohandel och människosmuggling och att lägga fram förslag i detta syfte. Framför allt kunde sådana avtal innebära att unionens hela inflytande utnyttjas i full skala, inklusive genom användandet av befintliga finansieringsprogram, samarbete för informationsutbyte, rättsligt samarbete och migrationsverktyg.

Hotet från terrorismen den organiserade brottsligheten är fortfarande stort. Det är därför nödvändigt att arbeta med viktiga strategiska partner för informationsutbyte och att samtidigt fortsätta arbetet med mer långsiktiga mål såsom åtgärder för att förebygga radikaliserings och rekrytering, samt skydd av kritisk infrastruktur. Eurojusts och Europols operativa avtal bör liksom samarbetsavtal med Frontex stärkas.

7.4 Avtal med tredjeländer

Lissabonfördraget föreskriver nya effektiviserade förfaranden för ingående av avtal med tredjeländer. Europeiska rådet rekommenderar att en ökad användning av sådana avtal, särskilt beträffande rättsligt samarbete samt på det civilrättsliga området, bör övervägas under samtidigt beaktande av multilaterala mekanismer. Europeiska rådet noterar emellertid att medlemsstaterna fortfarande kommer att kunna välja att ingå bilaterala avtal som följer unionens lagstiftning, och att rättsliga ramar har skapats även för vissa civilrättsliga bilaterala avtal.

Skyddet av personuppgifter är en kärnverksamhet i unionen. Det finns behov av mer enhetliga lagstiftningsramar för unionen för överföring av personuppgifter till tredjeländer för brottsbekämpning. Man kan skapa en mall för ramavtal bestående av allmänt tillämpliga centrala inslag i skyddet av uppgifter.

7.5 Geografiska prioriteringar och internationella organisationer

EU:s verksamhet på området för yttre förbindelser bör fokusera på dess viktigaste partner, i synnerhet

- *kandidatländer och länder med EU- medlemskapsperspektiv* där huvudmålet skulle vara att bistå dem vid införlivandet av EU:s regelverk,
- *europiska grannskapsländer, och andra viktiga partner* med vilka EU bör samarbeta i alla frågor inom området för frihet, säkerhet och rättvisa,
- *EES/Schengenstater* har en nära relation till EU; detta motiverar ett närmare samarbete, baserat på ömsesidigt förtroende och solidaritet för att förstärka de positiva effekterna av den inre marknaden samt för att främja EU:s inre säkerhet,
- *Amerikas förenta stater, Ryska federationen och andra viktiga strategiska partner* som EU bör samarbeta med i alla frågor inom området för frihet, säkerhet och rättvisa,
- *andra prioriterade länder eller regioner*, med hänsyn till deras bidrag till EU:s strategiska eller geografiska prioriteringar,
- Internationella organisationer som FN och Europarådet, som unionen även i fortsättningen måste samarbeta med och inom vilka unionen bör samordna sin ståndpunkt.

På **västra Balkan** träder successivt stabiliserings- och associeringsavtalen gradvis i kraft och avsevärda framsteg har gjorts på viseringspolitikens område, med viseringslättnader och återtagandeavtal som har införts och en övergripande dialog om viseringsliberalisering som redan har genomförts när det gäller vissa länder och fortfarande pågår beträffande andra länder.

Ytterligare insatser, inbegripet användning av finansieringsinstrument, krävs för att bekämpa organiserad brottslighet och korruption, för att garantera grundläggande rättigheter och för att bygga upp administrativ kapacitet inom gränsförvaltning, brottsbekämpning och rättsväsende för att det europeiska perspektivet ska bli verklighet.

EU och **Turkiet** har enats om att intensifiera samarbetet för att möta den gemensamma utmaningen att hantera migrationsströmmar och i synnerhet ta itu med olaglig invandring. Detta samarbete bör fokusera på gemensamt ansvar, solidaritet, samarbete med alla medlemsstater och samförstånd, med beaktande av att Turkiet gränsar till EU:s yttre gränser, förhandlingsprocessen och EU:s befintliga finansiella bistånd på relevanta områden, inbegripet gränskontroll. Att avsluta förhandlingarna om återtagandeavtalet med Turkiet är en prioritering; tills detta sker bör redan befintliga bilaterala avtal genomföras på korrekt sätt.

Europeiska rådet framhåller att den **europiska grannskapspolitiken** erbjuder framtida möjligheter för unionen att agera på ett samordnat och effektivt sätt och bidra till stärkt kapacitet och institutionsbyggande för ett oberoende och opartiskt rättsväsende, brottsbekämpande myndigheter och insatser mot korruption, samt ökning och underlättande av rörligheten för medborgarna i partnerländerna. För länderna i det östliga partnerskapet erbjuder EU utsikter till ingående av associeringsavtal (med betydande delar om frihet, säkerhet och rättvisa) med de länderna och stöd för medborgarnas rörlighet och – som långtidsperspektiv – viseringsliberalisering i en säker miljö.

Europeiska rådet manar till att före slutet av 2010 utarbeta en plan om hur samarbetet med länderna i det östliga partnerskapet ska utvecklas, inbegripet aspekter avseende frihet, säkerhet och rättvisa för det östliga partnerskapet liksom kapitel om frihet, säkerhet och rättvisa i den europeiska grannskapspolitikens åtgärdsplaner (eller dokument som kommer att ersätta dessa) för länderna i fråga. I denna plan kunde man även notera gradvisa steg i riktning mot fullständig viseringsliberalisering som ett långsiktigt mål för enskilda partnerländer från fall till fall samt beskriva villkoren för en välhanterad och trygg rörlighet, som anges i den gemensamma förklaringen från toppmötet i Prag om det östliga partnerskapet. Europeiska rådet kommer att se över planen före slutet av 2012, i synnerhet för att bedöma effekterna på fältet.

EU bör öka sina ansträngningar att stödja stabilitet och säkerhet i **Svartahavsregionen** som helhet och ytterligare intensifiera det regionala samarbetsinitiativet **Svartahavssynergien**. Verksamheten bör i synnerhet koncentreras på gränsförvaltning, migrationshantering, tullsamarbete och tillämpning av rättsstatsprincipen samt kampen mot gränsöverskridande brottslighet.

När det gäller **Medelhavsunionen** kommer det att krävas en förstärkning av det arbete som inleddes inom ramen för Barcelonaprocessen och Europa–Medelhavspartnerskapet, i synnerhet i fråga om migration (sjövägen), gränsövervakning, förebyggande och bekämpning av olaglig narkotikahandel, civilskydd, brottsbekämpning och rättsligt samarbete. Europeiska rådet uppmanar kommissionen att i samarbete med den höge representanten inlämna en sådan plan under 2010 och ber att Coreper snarast möjligt förbereder de beslut som ska antas av rådet. Europeiska rådet kommer att se över planen före slutet av 2012, i synnerhet för att bedöma effekterna på fältet.

Vad beträffar situationen i Medelhavsområdet, anser Europeiska rådet att ett starkare partnerskap med tredjeländer som är transit- eller ursprungsländer är nödvändigt, på grundval av ömsesidiga krav och operativt stöd, inbegripet gränskontroll, kampen mot organiserad brottslighet, återvändande och återtagande. Snabba åtgärder för att ta itu med utmaningarna i denna region är en prioritering.

Samarbetet har intensifierats med **USA** under de senaste 10 åren, bl.a. i alla frågor som avser området med frihet, säkerhet och rättvisa. Regelbundna ministertrojkamöten och möten på högre tjänstemannanivå hålls under varje ordförandeskap. I enlighet med vad som fastställdes i Washingtonförklaringen antagen vid ministertrojkamötet i oktober 2009 bör dialogen fortsätta och fördjupas.

Det pågående samarbetet i kampen mot terrorism och gränsöverskridande brottslighet och i frågor som rör säkerheten vid gränserna, viseringspolitik, migration och rättsligt samarbete bör fortsätta. Avtalet om skydd av personuppgifter som utbyts för brottsbekämpande ändamål behöver förhandlas fram och ingås snabbt. EU och USA kommer att arbeta tillsammans för att fullborda viseringsfritt resande mellan USA och EU så snart som möjligt och öka säkerheten för resande. Gemensamma förfaranden bör inrättas för genomförande av avtalen om rättsligt samarbete, och regelbundna konsultationer behöver hållas.

Det gemensamma området för frihet, säkerhet och rättvisa och det nya avtal som för närvarande håller på att förhandlas fram kommer att skapa ramarna för ett intensivt och förbättrat framtida samarbete med **Ryska federationen**. Med utgångspunkt även i resultaten av de permanenta partnerskapsråden på området frihet, säkerhet och rättvisa varje halvår bör EU och Ryssland fortsätta att samarbeta inom ramen för viseringsdialogen och angående laglig migration, samtidigt som man tar itu med olaglig migration, intensifiera den gemensamma kampen mot organiserad brottslighet, särskilt det operativa samarbetet, samt förbättra och intensifiera det rättsliga samarbetet. Ett avtal, som bör uppfylla höga standarder för dataskydd, bör ingås med Eurojust så snart som möjligt. Ett ramavtal om informationsutbyte bör ingås i det sammanhanget. Dialogen om visering måste fortsätta. Avtalet om viseringslättnader och återtagande bör tillämpas fullt ut.

Europeiska rådet noterar att den gemensamma strategin och handlingsplanen **EU–Afrika** från 2007 definierar räckvidden för samarbete på områdena för terrorismbekämpning, gränsöverskridande brottslighet och olaglig narkotikahandel. Både inom partnerskapet EU–Afrika om rörlighet, migration och sysselsättning och EU:s övergripande strategi för migration och uppföljningsprocessen för konferenserna i Rabat, Paris och Tripoli bör dialogen om migration fördjupas och intensifieras med de afrikanska partnererna, med fokus på länder som ligger längs rutterna för olaglig migration till Europa i syfte att bistå dessa länder i deras strävanden att utarbeta migrationspolitik och reagera på olaglig invandring sjövägen och vid gränserna. Ansträngningar bör göras för att intensifiera samarbetet, inbegripet snabbt ingående av återtagandeavtal, med Algeriet, Libyen, Marocko och Egypten, i linje med Europeiska rådets slutsatser i oktober 2009, med Libyen.

Västafrika har nyligen utvecklats till ett stort nav för olaglig narkotikahandel från Sydamerika till Europa och kommer att kräva större uppmärksamhet och bistånd för att hejda den olagliga narkotikahandeln liksom annan gränsöverskridande brottslighet och terrorism (i Sahel).

Dialogerna med **Kina** och **Indien** om aspekter av terrorismbekämpning bör breddas och täcka andra prioriterade områden såsom immateriella rättigheter, migration, inbegripet kampen mot olaglig migration, och rättsligt samarbete. När avtal om rättsligt samarbete ingås kommer unionen att stå fast vid sitt krav att dödsstraffet ska vara en fråga där kompromisser är uteslutna. Dialogen med Indien om migration bör intensifieras och täcka alla aspekter som har med migration att göra. Beträffande Kina måste dialogen om mänskliga rättigheter fortsätta. Dialogen med **Brasilien** måste fördjupas och breddas under kommande år. Det strategiska partnerskapet och den gemensamma handlingsplanen bör genomföras på ett effektivare sätt och mer specifika åtgärder bör övervägas.

EU kommer att samarbeta regionalt eller bilateralt med andra länder och regioner beroende på vad som är lämpligt. Dialogen med länderna i Latinamerika och Västindien om migration, olaglig narkotikahandel, penningtvätt och andra områden av gemensamt intresse bör drivas vidare inom regionala ramar (**EU-LAC**) och inom ramen för FATF. Arbetet måste fortsätta med de **centralasiatiska länderna** längs smugglingsrutterna till Europa.

Ansträngningar bör göras att intensifiera samarbetet med **Afghanistan** i narkotikafrågor, inbegripet genomförandet av det åtgärdsinriktade dokumentet om olaglig narkotikahandel, och med Afghanistan och **Pakistan** om terrorism och migrationsfrågor.

Beträffande **Afghanistan och Irak** bör fokus ligga på att faktiskt ta itu med flyktingsituationen genom en övergripande strategi. Ansträngningar bör göras för att ta itu med olagliga migrationsströmmar och ingå återtagandeavtal med dessa länder samt med **Bangladesh**.

7.6 Internationella organisationer och främjande av europeiska och internationella standarder

Europeiska rådet framhäver åter sitt engagemang för faktisk multilateralism som kompletterar bilaterala och regionala partnerskap med tredjeländer och tredjeregioner.

Förenta nationerna är och förblir den viktigaste internationella organisationen för unionen. Lissabonfördraget lägger grunden för ett mer konsekvent och effektivt deltagande av EU i FN:s och andra internationella organisationers arbete.

Unionen bör fortsätta att främja europeiska och internationella standarder och ratificering av internationella konventioner, särskild de som utvecklats under Förenta nationernas och Europarådets överinseende.

Europarådets arbete är särskilt viktigt. Det bildar själva centrum för de europeiska värderingarna om demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Unionen måste fortsätta att arbeta tillsammans med Europarådet på grundval av samförståndsavtalet som undertecknades 2006 och stödja dess viktiga konventioner såsom konventionen mot människohandel och konventionen för skydd av barn.

Interpol är en viktig partner för unionen i samarbetet på brottsbekämpningsområdet. Civilrättsligt samarbete sker i synnerhet inom ramen för Haagkonferensen om internationell privaträtt. Unionen bör fortsätta att stödja konferensen och uppmuntra sina partner att ratificera konventioner i vilka EU är eller kommer att bli part eller i vilka alla medlemsstater är parter.