



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.9.2011  
KOM(2011) 564 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**om samarbejde på området retlige og indre anliggender inden for rammerne af det  
østlige partnerskab**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**om samarbejde på området retlige og indre anliggender inden for rammerne af det  
østlige partnerskab**

**1. INDLEDNING**

I Stockholmprogrammet, som Det Europæiske Råd vedtog den 2. december 2009<sup>1</sup>, understreges betydningen af **den eksterne dimension af politikkerne på området retlige og indre anliggender** for at sikre en vellykket gennemførelse af målene i programmet og behovet for, at det er fuldt ud kohærent med alle andre aspekter af Den Europæiske Unions udenrigspolitik.

EU's indsats i forbindelse med den eksterne dimension af politikkerne på området retlige og indre anliggender er støt vokset i de seneste år, idet der er blevet lagt vægt på bl.a. 1) respekten for **demokrati, grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet**, 2) princippet om **partnerskab med tredjelande**, navnlig med nabolande, og 3) øget koordinering og **udveksling af oplysninger** om EU's og medlemsstaternes indsats og fulde udnyttelse af alle til rådighed stående instrumenter.

I Stockholmprogrammet opfordres Kommissionen til at fremlægge en plan for, hvordan samarbejdet på området retlige og indre anliggender kan videreudvikles med landene i det østlige partnerskab. Behovet for et sådant samarbejde blev yderligere fremhævet i en fælles meddelelse af 25. maj 2011 fra Kommissionen og EU's høje repræsentant med titlen "En ny tilgang til nabolande i forandring"<sup>2</sup> og konklusionerne af Rådets (udenrigsanliggender) møde den 20. juni 2011, som blev stadfæstet på Det Europæiske Råds møde i juni 2011. I forbindelse med den igangværende revision af den samlede migrationsstrategi opfordres der også til at gøre fremskridt på dette område.

Det har vist sig, at større mulighed for **mellemløbet kontakt**, samtidig med at de **grundlæggende rettigheder** og **retsstatsprincippet** fremmes, og retsvæsenet og det retlige samarbejde forbedres, udgør vigtige forudsætninger for at opretholde fred og stabilitet og har gavnlige virkninger for den **økonomiske, kulturelle og sociale udvikling** i alle de involverede lande. Det har været et af de ledende principper i **det østlige partnerskab**, som EU og Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Republikken Moldova (herefter Moldova) og Ukraine indgik på topmødet i Prag i 2009. Det er fortsat et vigtigt mål i forbindelse med det østlige partnerskab at **øge borgernes mobilitet under sikre og velordnede forhold**. Dette mål indebærer i første omgang aftaler om lempelse af visumreglerne og om tilbagetagelse. Når der er indgået sådanne aftaler, og disse er effektivt gennemført, vil EU og partnerlandene, når tiden er inde hertil, gradvis bevæge sig hen imod en situation med visumfrihed, hvor der i

---

<sup>1</sup> "Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse" 17024/09.

<sup>2</sup> Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En ny tilgang til nabolande i forandring, KOM(2011) 303 af 25.5.2011.

hvert enkelt tilfælde foretages en vurdering, forudsat at der er skabt velordnede og sikre forhold for mobiliteten. Det forventes at man på topmødet i Warszawa den 29.-30. september 2011 med landene i det østlige partnerskab vil bekræfte de vigtigste mål og sætte yderligere gang i dette partnerskab, bl.a. på det retlige og indre område.

Bekæmpelsen af ulovlige narkotika, som fortsat udgør et kompliceret sundhedsmæssigt, socialt og sikkerhedsmæssigt problem, og som kræver en indsats på tværs af forskellige sektorer på det indre og retlige område, bør fortsat spille en vigtig rolle i forbindelse med samarbejdet med landene i det østlige partnerskab.

Dialogen og samarbejdet med landene i det østlige partnerskab på området retlige og indre anliggender er allerede veludviklet både bilateralt og multilateralt. Der er derfor ikke behov for at fastsætte nye rammer, men snarere at **konsolidere, strømline og supplere de eksisterende rammer**.

I lyset af erfaringerne fra de første års samarbejde med landene i det østlige partnerskab fremsættes der i denne meddelelse konkrete forslag med henblik på **yderligere at øge det politiske og operationelle samarbejde** med henblik på at skabe et **fælles samarbejdsområde på området indre og retlige anliggender mellem EU og dets østlige partnere**:

- **konsolidering af de eksisterende rammer** for dialog og samarbejde, bl.a. fastlæggelse af principperne for et sådant samarbejde
- **analyse af de fremskridt, der hidtil er gjort, og fremsættelse af forslag til retningslinjer** for en yderligere styrkelse af samarbejdet, bl.a. de tematiske prioriteringer.

## **2. KONSOLIDERING AF DE EKSISTERENDE INSTITUTIONELLE RAMMER FOR DIALOG OG SAMARBEJDE - PRINCIPPER OG STRUKTURER**

### **2.1. Principper for samarbejdet**

Konsolideringen af det eksisterende samarbejde på området retlige og indre anliggender med landene i det østlige partnerskab bør baseres på følgende fire **hovedprincipper**:

**Differentiering** – Den yderligere udvikling af samarbejdet på området retlige og indre anliggender med hver østlig partner bør afhænge af de fremskridt, partnerlandet har gjort i forhold til dets reformdagsorden for området retlige og indre anliggender, og hvad angår gennemførelsen af alle relevante politikker. Fremskridtene vil blive fulgt i tæt samarbejde med partnerlandet.

**Konditionalitet** – En yderligere udvikling af samarbejdet med de østlige partnere bør ske gradvis og afhænge af de fremskridt, de har gjort, og af, at samarbejdet på de aftalte områder er vellykket.

**Politisk kohærens** – Strategien for samarbejdet på området retlige og indre anliggender med de østlige partnere bør betragtes i sammenhæng med EU's overordnede udenrigspolitik og andre relevante EU-politikker samt samarbejdet med andre lande i regionen.

**Regionalt samarbejde** – Det er af afgørende betydning at fremme det regionale samarbejde for at reagere på udfordringer på tværs af grænserne på området retlige og indre anliggender, og dette samarbejde bør styrkes yderligere.

Foruden ovennævnte principper er det med henblik på mellemfolkelig kontakt og øget mobilitet vigtigt med dialog, støtte og kontakt til **organisationer i civilsamfundet, bl.a. migrantsamfund og lokale myndigheder**, i både EU-lande og lande i det østlige partnerskab, og dette bør derfor være et dominerende træk ved samarbejdet på området retlige og indre anliggender.

## 2.2. Samarbejdsstrukturer

### 2.2.1. På bilateralt plan

For at undgå overlappende diskussioner i forskellige fora foreslås det at anvende følgende fremgangsmåde:

- Drøftelserne af det bilaterale samarbejde på området retlige og indre anliggender bør fortsat hovedsageligt finde sted inden for rammerne af de strukturer, der er oprettet i forbindelse med **partnerskabs- og samarbejdsaftaler** (og fremtidige **associeringsaftaler**), bl.a. de relevante underudvalg, og via politisk dialog. Parallelt hermed bør de særlige dialoger om menneskerettigheder fortsætte og intensiveres.
- Der bør på møderne i underudvalgene vedrørende retlige og indre anliggender tages hensyn til resultaterne af drøftelserne i de **fælles udvalg vedrørende tilbagetagelse og lempelse af visumreglerne** og de fremskridt, der gøres i forbindelse med **visumdialoget**, når der er iværksat sådanne.
- **Mobilitetspartnerskaber** bør, når det er relevant, fortsat tjene som ramme for dialogen og det **operationelle samarbejde om migration** i alle dets aspekter: lovlig migration, bekæmpelse af ulovlig migration samt migration og udvikling. Ideelt set bør mobilitetspartnerskabsmøderne afholdes parallelt med møderne i underudvalgene vedrørende retlige og indre anliggender, og resultaterne heraf medtages på dagsordenen for sidstnævntes møder. **Alle lande i det østlige partnerskab** bør generelt have mulighed for at indgå et mobilitetspartnerskab afhængigt af de fremskridt, der gøres, og migrationssituationen i landet<sup>3</sup>.
- I overensstemmelse med den igangværende evaluering af den samlede migrationsstrategi og med henblik på en forbedret tematisk balance bør de eksisterende mobilitetspartnerskaber yderligere fremme samarbejdet på området **migration og mobilitet**. For at nå det mål bør alle involverede partners engagement opretholdes både politisk og rent praktisk, hvad angår gennemførelsen. Der bør udvikles et **redskab til overvågning af de langsigtede virkninger af mobilitetspartnerskaber** på migrationsstrømmene, migrationsstyringen og andre relevante politikker i partnerlandene og EU. Ved hjælp af regelmæssig overvågning vil det også være muligt at indkredse mangler og behov, der skal tages fat på inden for rammerne af mobilitetspartnerskabet. Derudover bør et sådant overvågnings-

---

<sup>3</sup> Der er hidtil indgået to mobilitetspartnerskaber med lande i det østlige partnerskab (Moldova og Georgien), og det forventes, at der snart vil blive indgået et tredje (Armenien) (se bilaget).

redskab være afstemt efter andre redskaber og rammer for at sikre den maksimale virkning heraf.

- **Højt prioriterede områder** såsom bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel, menneskerettighedsspørgsmål og korruption bør systematisk drøftes inden for de eksisterende rammer, bl.a. i underudvalgene vedrørende retlige og indre anliggender og/eller via særlige dialoger vedrørende menneskerettigheder samt mobilitetspartnerskaber, når der findes sådanne, med henblik på at **intensivere det praktiske samarbejde** inden for rammerne af det østlige partnerskab.
- **Samarbejdet på narkotikaområdet** bør fortsættes via den eksisterende bilaterale politiske dialog med Ukraine. Den bilaterale dialog, som det polske formandskab iværksatte (med Armenien, Moldova, Aserbajdsjan og Georgien), bør **tjene som eksempel og institutionaliseres** med henblik på at sikre sådanne fora i alle lande i det østlige partnerskab.
- **Øget samarbejde med de relevante agenturer** (Frontex, Europol, Eurojust, Cepol, Det Europæiske Asylstøttekontor og agenturet for grundlæggende rettigheder) bør yderligere fremmes og fortsat regelmæssigt opføres om et punkt på dagsordenen for møderne i underudvalgene for retlige og indre rettigheder og mobilitetspartnerskabsmøderne. Andre institutioner og agenturer såsom Den Europæiske Erhvervsuddannelsesfond (EFT) og Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN) kan inddrages i forbindelse med relevante spørgsmål.

#### 2.2.2. På regionalt og multilateralt plan

En række regionale fora, hvor EU-medlemsstaterne og de østlige partnere mødes, udgør også platforme for udveksling af oplysninger og bedste praksis samt gennemførelse af konkrete initiativer på tværs af grænserne (se bilaget). For at **strømline rammerne for regionalt og multilateralt samarbejde og gøre det mere effektivt** fremsættes følgende henstillinger:

- For at sikre en hensigtsmæssig politisk vejledning og koordinering bør det overvejes at give mulighed for at indkalde til **særlige møder vedrørende retlige og indre anliggender på ministerplan** i forbindelse med det østlige partnerskab. Der kan, når det er hensigtsmæssigt, afholdes sådanne møder hvert år for at gøre status over de fremskridt, der er gjort, og afstikke retningslinjer for fremtiden.
- For at **rationalisere** rammerne for regional dialog og samarbejde bør spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender fortsat regelmæssigt sættes på dagsordenen for **det østlige partnerskabs multilaterale platform vedrørende demokrati, god forvaltningspraksis og stabilitet** og tilknyttede paneler<sup>4</sup> samt andre relevante platforme såsom Platform 4, der fremmer dialogen om mellemfolkelig kontakt. Oprettelsen af et nyt **panel vedrørende migration og asyl** med henblik på at integrere bedste praksis og erfaringerne via "Söderköpingprocessen" i rammerne for det østlige partnerskab vil bidrage til dette mål.

---

<sup>4</sup> Panelet for integreret grænseforvaltning, panelet for bekæmpelse af korruption og panelet for et bedre fungerende retsvæsen.

- Da **Prag- og Budapestprocesserne** i vid udstrækning overlapper hinanden, er det tilrådeligt delvist at integrere sidstnævnte i Pragprocessen. De to processer vil **geografisk komme til at supplere hinanden**, hvorved Østeuropa og Centralasien vil blive omfattet af Pragprocessen, og "silkeruten", Iran, Pakistan og Afghanistan vil blive omfattet af Budapestprocessen. Tyrkiets engagement vil fortsat være af stor betydning i Budapestprocessen.

### 2.3. Koordination og finansiel bistand

For at det østlige partnerskab kan blive mere operationelt, er det desuden nødvendigt med en **effektiv koordination** mellem de foranstaltninger, der gennemføres af EU og dets medlemsstater. Der skal indføres en **ukompliceret overvågningsmekanisme** for de foranstaltninger, som alle aktører gennemfører, herunder årlig rapportering om de aktiviteter, der er gennemført på området retlige og indre anliggender.

Behovet for yderligere at styrke det regionale samarbejde mellem EU og de østlige partnere er et af hovedmålene på området retlige og indre anliggender i de kommende år, og det kræver en **omfattende og fleksibel finansiel bistand**. Navnlig bør opbygningen af netværk mellem EU og landene i det østlige partnerskab og støtten til projekter og programmer til løsning af problemer på tværs af grænserne og lignende problemer, som berører begge regioner, øges. EU bør også overveje at påtage sig en **stærkere rolle i forbindelse med koordineringen af donorer** på området, f.eks. ved at oprette konsultationsmekanismer vedrørende spørgsmål på området retlige og indre anliggender.

## 3. FREMTIDIGE TEMATISKE PRIORITERINGER I FORBINDELSE MED DIALOG OG SAMARBEJDE PÅ OMRÅDET RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER

En styrkelse af partnerskabet på området retlige og indre anliggender kræver, at der træffes en lang række foranstaltninger. EU og dets medlemsstater bør derfor fortsat fremme og støtte landene i det østlige partnerskab ved gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger, herunder via **kapacitetsopbyggende foranstaltninger og udveksling af oplysninger og bedste praksis** samt, når det er hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med fordelingen af kompetencer, ved at træffe relevante retlige og politiske foranstaltninger på områderne migration og mobilitet, sikkerhed, databeskyttelse samt retlige anliggender og grundlæggende rettigheder. Ovennævnte foranstaltninger bør, når det er muligt, afspejles i de associeringsaftaler, der på nuværende tidspunkt forhandles om.

### 3.1. Migration, mobilitet og asyl

#### 3.1.1. *Dataindsamling og -analyse samt en effektiv anvendelse heraf i forbindelse med vidensbaseret politikudformning*

Der er allerede blevet investeret en betydelig mængde arbejde og ressourcer i at forbedre systemerne for dataindsamling og -analyse i landene i det østlige partnerskab. Der er i øjeblikket ved at blive udarbejdet en udvidet **migrationsprofil** som en del af mobilitetspartnerskabet med Moldova samt for alle de andre lande i det østlige partnerskab i forbindelse med det af EU finansierede projekt "Opbygning af migrationspartnerskaber". Nøjagtigheden af de til rådighed stående oplysninger om migration og dermed rigtigheden af den vidensbaserede politikudformning svækkes imidlertid betydeligt som følge af **manglen på relevante, umiddelbart tilgængelige og pålidelige statistiske data** i regionen, den

**dårlige kvalitet** af de eksisterende data og **de forskellige definitioner, statistiske metoder og indikatorer**, der anvendes på tværs af regionen.

De **nationale statistiske institutter** har brug for støtte for at udvikle deres kapacitet til at tilvejebringe relevante statistikker og påtage sig rollen som koordinatore for statistiske aktiviteter. Derudover bør **harmoniseringen af de statistiske indikatorer og metoder** i landene i det østlige partnerskab fremover fremmes. EU bør fremme gennemførelsen i landene i det østlige partnerskab af harmoniserede migrationsundersøgelser i HIMS<sup>5</sup>-formatet for at indsamle data om migration, bl.a. hvad der afgør, om mennesker migrerer, og følgerne af migrationen.

Når det er relevant og under fuld overholdelse af **princippet om, at statistiske oplysninger er fortrolige**, bør medtagelsen af migrationsrelaterede spørgsmål i **nationale optællinger og husstandsundersøgelser** fremmes for derved at sikre pålidelige og stabile kilder til sammenlignelige data.

EU bør støtte og opfordre landene i det østlige partnerskab til selv fuldt ud at tage ansvar for deres migrationsprofiler, således at de også kan anvendes som **redskaber til at forbedre sammenhængen i politikkerne og evalueringen heraf**.

Endelig bør der gøres mere for at fremme **samarbejdet mellem forskningsinstitutioner**, der arbejder med migration i EU og landene i det østlige partnerskab.

### 3.1.2. Lovlig migration, integration, samt migration og udvikling

**Lovlig migration** kan, hvis den er velstyret, være med til at dække arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft i både oprindelseslandet og bestemmelseslandet. Den kan også på effektiv vis bidrage til at mindske den ulovlige migration, da migranter får stillet lovlige alternativer til rådighed. EU og dets medlemsstater har arbejdet sammen med landene i det østlige partnerskab for at lempe reglerne for lovlig migration på grundlag af bilaterale initiativer og aftaler og inden for rammerne af mobilitetspartnerskaber.

For at fastsætte grundlaget for den fremtidige indsats på disse områder er EU på nuværende tidspunkt ved at gennemføre en undersøgelse af **omkostningerne og fordelene ved arbejdskraftmigration** fra landene i det østlige partnerskab til EU.

EU og dets medlemsstater bør i overensstemmelse med behovene på arbejdsmarkedet i de enkelte EU-medlemsstater overveje en **yderligere åbning af kanalerne for lovlig migration** for migranter fra landene i det østlige partnerskab. Parallelt hermed bør der træffes foranstaltninger til at løse problemerne med "hjernespild" og tab af kvalifikationer og menneskelig kapital, herunder **mekanismer til at matche udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft, cirkulær migration**, øget samarbejde om **overførsel af rettigheder til social sikring og anerkendelse af kvalifikationer**. ETF's rolle bør i den forbindelse fremhæves.

**Mobilitetspartnerskaber** udgør en særlig nyttig ramme, inden for hvilken det er muligt at fremme øget mobilitet og sikre en mere velstyret migration. I den forbindelse bør

<sup>5</sup> HIMS-projektet (Household International Migration Surveys) blev udviklet under MEDSTAT-programmet vedrørende teknisk bistand til de sydlige lande, der er omfattet af EU's naboskabspolitik, og har til formål at indsamle data om migration, herunder hvad der afgør, om mennesker migrerer, og følgerne af migrationen.

medlemsstaterne overveje bl.a. at lempe reglerne for **lovlig migration og mobilitet for studerende, akademikere og forskere inden for EU**.

Der bør også træffes foranstaltninger for at undgå, at landene i det østlige partnerskab ikke kommer til at lide af hjerneflugt. I den forbindelse bør EU og dets medlemsstater sammen med de østlige partnere fuldt ud udnytte de muligheder, som **cirkulær migration og støtte til inddragelse af indvandrersamfundene i udviklingen af deres oprindelsesland** giver.

**Integrationen** af migranter i værtssamfundene udgør en udfordring for både EU-medlemsstaterne og landene i det østlige partnerskab. Dette kræver et samarbejde mellem myndighederne på alle niveauer – lokalt, regionalt og nationalt – samt med civilsamfundet, bl.a. indvandrerorganisationer.

EU bør yde yderligere støtte for derved at øge partnerlandenes kapacitet til effektivt at tage fat på migranternes behov inden for rammerne af deres offentlige politikker, navnlig deres socialpolitik. EU bør derudover opfordre landene i det østlige partnerskab til at skabe øget opmærksomhed blandt lokalbefolkningerne og blandt indvandrersamfundene om **bekæmpelse af fremmedhad og sikre håndhævelsen af rettigheder**. Udformningen af politikker med henblik på at tage hensyn til behovene hos migranternes **familier, der lades tilbage**, og andre sociale følger af udvandringen for lokalsamfundene bør også være genstand for yderligere samarbejde.

**Udenlandske arbejdstageres pengeoverførsler** udgør en vigtig indtægtskilde for landene i det østlige partnerskab. I 2009 beløb arbejdstageres overførsler til Aserbajdsjan, Armenien, Georgien, Moldova og Ukraine sig til i alt næsten 4 mia. EUR<sup>6</sup>.

I lyset af den rolle, udenlandske arbejdstageres pengeoverførsler spiller for økonomien i landene i det østlige partnerskab, bør EU og de østlige partnere bygge videre på den indsats, der hidtil er gjort for at **mindske omkostningerne ved overførslerne til hjemlandet** og fremme en **bæredygtig anvendelse af disse**. Det traditionelle fokus på udenlandske arbejdstageres overførsler bør suppleres af initiativer rettet mod migranternes opsparing og kanalisering af opsparingen ind i investeringer i oprindelseslandene, således at midlerne kan stilles til rådighed for investorer og iværksættere, navnlig små og mellemstore virksomheder, som startkapital.

Landene i det østlige partnerskab står over for lignende udfordringer, hvad angår lovlig migration, og et samarbejde på dette område kunne yderligere bidrage til, at der vedtages hensigtsmæssige løsninger.

Hvad angår samarbejdet om **migration mellem landene i det østlige partnerskab**, kan det overvejes at støtte en række mulige initiativer på regionalt plan, bl.a. indsamling, harmonisering, analyse og udveksling af data, der er relevante for migrationen, eller oprettelse af **migrationsinformationsnetværk** med henblik på at øge samarbejdet og udveksle bedste praksis mellem migrationsmyndighederne i landene i det østlige partnerskab. Initiativer med henblik på at øge **mobiliteten mellem landene i det østlige partnerskab** bør også fremmes.

<sup>6</sup> World Bank Migration and Remittances Factbook 2011.

### 3.1.3. Bekæmpelse af ulovlig migration og samarbejde om tilbagetagelse, tilbagevenden og reintegration

At et land skal tage sine egne borgere, som ikke lovligt har ret til at indrejse eller tage ophold i et andet land, tilbage er et princip i folkeretlig sædvaneret, som alle lande bør overholde. **EU's tilbagetagelsesaftaler** indeholder bestemmelser, der skal fremme og fremskynde tilbagetagelsesprocedurerne for personer, der uden tilladelse opholder sig på EU-medlemsstaternes område. Disse aftaler udgør et vigtigt redskab i forbindelse med bekæmpelsen af ulovlig migration og som sådan et vigtigt skridt hen imod øget mobilitet. På nuværende tidspunkt har tre østlige partnere (Ukraine, Moldova og Georgien) undertegnet en tilbagetagelsesaftale parallelt med aftaler om lempelse af visumreglerne med EU.

EU bør fortsat udvikle sit samarbejde om tilbagetagelse med de resterende østlige partnere og tilstræbe at indgå **tilbagetagelsesaftaler** parallelt med aftaler om lempelse af visumreglerne med **Armenien, Aserbajdsjan og Belarus**. Kommissionen har allerede fået bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Belarus om en tilbagetagelsesaftale og er ved at fremsætte forslag til lignende bemyndigelser for Armenien og Aserbajdsjan parallelt med denne meddelelse. Det forventes, at Rådet snarest muligt vil vedtage de nødvendige forhandlingsdirektiver.

Derudover bør EU fortsat støtte de østlige partnerlande, hvad angår deres **kapacitetsopbyggende** bestræbelser for at forebygge og bekæmpe ulovlig migration og bistå hjemvendende personer med at sikre en bæredygtig reintegration.

### 3.1.4. Lempelse af reglerne for kortsigtet mobilitet

**Visumfri rejseaktivitet** er et mål for alle seks østlige partnerlande og bør som sådan anerkendes, og der bør fortsat gøres en aktiv samarbejdsindsats hen imod det mål. Et effektivt samarbejde med partnerlandet om tilbagetagelse (herunder en effektiv gennemførelse af tilbagetagelsesaftalen med EU), en korrekt og effektiv gennemførelse af aftalen om lempelse af visumreglerne og et aktivt engagement fra partnerlandets side i forbindelse med dialogen og samarbejdet på alle de områder, denne meddelelse omfatter, skal gøre det muligt at indlede en dialog om liberalisering af visumreglerne.

**Aftaler om lempelse af visumreglerne** udgør et vigtigt redskab med henblik på at fremme den kortsigtede mobilitet og et første skridt hen imod en liberalisering af visumreglerne. Hidtil er tre aftaler om lempelse af visumreglerne - med Moldova, Ukraine og Georgien – trådt i kraft.

Både EU og de respektive partnerlande bør sikre en **effektiv og korrekt gennemførelse af aftalerne om lempelse af visumreglerne**. Hvad angår bl.a. Moldova og Ukraine, er det vigtigt snart at afslutte de igangværende forhandlinger om bredere aftaler om lempelse af visumreglerne.

EU bør i overensstemmelse med sine politiske løfter indgå lignende aftaler med de resterende østlige partnerlande, dvs. Armenien, Aserbajdsjan og Belarus. Forhandlingsdirektiverne for Belarus er allerede vedtaget, og det forventes, at Rådet snarest muligt vil vedtage de nødvendige forhandlingsdirektiver for Armenien og Aserbajdsjan.

EU-medlemsstaterne bør parallelt hermed øge det igangværende arbejde inden for rammerne af **det lokale Schengensamarbejde** i alle østlige partnerlande. Det bør ske med henblik på at

sikre en maksimal **harmonisering af procedurerne for udstedelse af visa** og sikre en fuld udnyttelse af de muligheder, **visumkodeksen** giver, f.eks. at fritage bestemte kategorier af personer fra visumpligten og udstede visa til flere indrejser, der har lang gyldighed, til kategorier såsom studerende, akademikere, forskere og forretningsfolk. Derudover bør EU-medlemsstaterne for yderligere at gøre visumansøgningsprocedurerne lettere sigte mod at forbedre den konsulære dækning i de østlige partnerlande.

**Visumdialogen** udgør rammen for fastsættelsen af de betingelser, der skal føre til en liberalisering af visumreglerne ved at tillade kortvarig visumfri rejseaktivitet mellem EU og det pågældende land. Den tager udgangspunkt i partnerlandets effektive gennemførelse af en række benchmarks, der dækker en lang række forhold på området retlige og indre anliggender. Efter at den sonderende fase er afsluttet, baseres visumdialogerne på tofasede, skræddersyede handlingsplaner. Hidtil har EU fremlagt to sådanne **handlingsplaner for liberalisering af visumreglerne** for østlige partnerlande, nemlig Ukraine i november 2010 og Moldova i januar 2011.

Handlingsplanerne fokuserer på en række områder inden for retlige og indre anliggender såsom dokumentssikkerhed, grænseforvaltning og migrationsstyring, asylpolitik, den offentlige orden og sikkerhed, herunder bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel, samt relevante forbindelser udadtil og grundlæggende rettigheder. De omfatter **et første sæt kriterier** vedrørende **den politiske ramme** (lovgivning og planlægning) og **et andet sæt** mere specifikke benchmarks, der omfatter **en effektiv og bæredygtig gennemførelse** af relevante foranstaltninger for at opnå konkrete resultater i marken.

Denne type handlingsplaner for liberalisering af visumreglerne kan tjene som **nyttige modeller** for andre østlige partnerlande, idet der tages hensyn til **hvert enkelt lands** specifikke art og **selvstændige fremskridt samt kohærensens i regionen**.

EU vil fortsat støtte Ukraine og Moldova i deres bestræbelser for at gennemføre handlingsplanerne for liberalisering af visumreglerne. Kommissionen vil **regelmæssigt rapportere** til Rådet og Europa-Parlamentet om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af handlingsplanerne for liberalisering af visumreglerne. Den første evalueringsrapport vedrørende Ukraine og Moldova fremlægges parallelt med denne meddelelse.

### *3.1.5. Fungerende systemer for asyl og international beskyttelse i overensstemmelse med internationale forpligtelser*

De fleste af landene i det østlige partnerskab har gjort visse fremskridt, hvad angår vedtagelse af den relevante lovgivning, for at kunne give **international beskyttelse** til personer, der har behov herfor. Der er dog stadig **store huller** i både de **retlige rammer og gennemførelsen heraf**. EU har støttet landene i det østlige partnerskab med at øge deres beskyttelseskapacitet, bl.a. via det regionale beskyttelsesprogram, der omfatter Belarus, Moldova og Ukraine. Programmets anden fase blev indledt i juli 2011.

EU vil fortsat opfordre landene i det østlige partnerskab til at **færdiggøre de relevante retsforskrifter** og sikre en **effektiv gennemførelse** heraf. EU vil desuden fortsat bistå landene i det østlige partnerskab med den videre udvikling af institutioner og uddannelse af personer, der er involveret i arbejdet med at afgøre, om en person kan få flygtningestatus. EU vil desuden yde bistand til udformningen af nationale politikker vedrørende **integration af flygtninge**. Når det er relevant, vil bistanden blive ydet i samarbejde med Det Europæiske

Asylstøttekontor (EASO), som skal støtte partnerlande på alle områder af det praktiske samarbejde om asylrelaterede spørgsmål.

### 3.2. Integreret grænseforvaltning

EU har sammen med internationale organisationer såsom Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og andre donorlande støttet landene i det østlige partnerskab gennem en række initiativer vedrørende grænseforvaltning, f.eks. **EU's grænsebistandsmission (EUBAM)** i Ukraine og Moldova og **det integrerede grænseforvaltningsprojekt i det sydlige Kaukasus (SCIBM)**. **Flagskibsinitiativet i forbindelse med det østlige partnerskab** har desuden skabt de politiske rammer for integrerede grænseforvaltningsprojekter, der finansieres via det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI). Disse projekter har til formål at øge den operationelle kapacitet gennem operationelle og landespecifikke kapacitetsopbyggende aktiviteter og bidrage til etableringen af moderne uddannelsessystemer i disse lande<sup>7</sup>. Selv om der er gjort væsentlige fremskridt på området, kræves der en yderligere indsats for at udvikle **omfattende uddannelsesstrategier** for denne sektor samt **forbedre den institutionelle kapacitet**, bl.a. for at forvalte grænseovergangsstederne effektivt.

Når det drejer sig om en effektiv grænseforvaltning, har **Frontex** en vigtig rolle at spille, idet det operationelle samarbejde er ved at blive udbygget på områderne informationsudveksling, risikoanalyse, uddannelse, fælles operationer og pilotprojekter. Hidtil har Frontex indgået **samarbejdsaftaler** med de kompetente myndigheder i Moldova, Georgien, Ukraine og Belarus. Som følger heraf deltager grænsevagterne i disse lande allerede som observatører i fælles aktiviteter, der koordineres af Frontex, og nyder godt af uddannelsesprodukter, som Frontex har udviklet i samarbejde med EU-medlemsstaterne.

Der bør inden for rammerne af de eksisterende initiativer ydes støtte til udformningen og den efterfølgende gennemførelse af nationale **integrerede grænseforvaltningsstrategier** i alle lande i det østlige partnerskab.

Indgåelse af **samarbejdsaftaler** mellem Frontex og de kompetente myndigheder i **Armenien** og **Aserbajdsjan** vil være med til at forbedre realiseringen af begrebet integreret grænseforvaltning og øge interoperabiliteten mellem grænsevagter i EU-medlemsstaterne og grænsevagter i disse to lande.

Hvad angår **risikoanalyse**, kan det undersøges, om der kan oprettes regionale netværk i lighed med netværket på Vestbalkan (WEBRAN).

### 3.3. Offentlig orden og sikkerhed

Det er ikke muligt at skabe intern sikkerhed i isolation fra resten af verden, navnlig ikke i isolation fra EU's umiddelbare nabolande. Det er derfor vigtigt at sikre kohærens og **komplementariteten mellem de interne og de eksterne aspekter af EU's sikkerhed**. Som det erkendes i både den europæiske sikkerhedsstrategi<sup>8</sup> og strategien for EU's indre

<sup>7</sup> Derudover vil der via ENPI i 2011 blive finansieret to pilotprojekter med henblik på at a) øge overvågningskapaciteten og samarbejdet på tværs af grænserne mellem Republikken Belarus og Ukraine og b) forbedre grænseforvaltningen mellem Georgien og Armenien.

<sup>8</sup> "Den europæiske sikkerhedsstrategi: Et sikkert Europa i en bedre verden" blev vedtaget i 2003 og revideret i 2008.

sikkerhed<sup>9</sup>, er forbindelserne med vores partnere af grundlæggende betydning i forbindelse med bekæmpelsen af alvorlig og organiseret kriminalitet og terrorisme.

### 3.3.1. Sikre rejse- og identitetsdokumenter

Forbedring af dokumentsikkerheden udgør et nødvendigt skridt for at kunne drage nytte af lempelsen af visumreglerne med EU. Nogle af landene i det østlige partnerskab er begyndt at udstede **biometriske pas** til deres borgere og arbejde med at **sikre udstedelsesprocessen**, navnlig i forbindelse med de underliggende dokumenter, registrering og personalisering, hvilket er vigtigt for personaliserede dokumenters troværdighed på internationalt og nationalt plan.

EU bør optrappe **udvekslingen af bedste praksis** med landene i det østlige partnerskab på området dokumentsikkerhed ved bl.a. at fokusere på indførelsen af biometriske identifikationer på id-kort og rejsedokumenter og sikre **effektiviteten og integriteten af personaliseringsprocessen og de nødvendige databeskyttelsesordninger**. EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til at sikre procedurerne for udstedelse af dokumenter og den overordnede identitetsstyring, bl.a. ved hjælp af hensigtsmæssige registre, og støtte dem i disse bestræbelser.

### 3.3.2. Bekæmpelse af menneskehandel

Ifølge den seneste rapport fra FN<sup>10</sup> er et betydeligt antal af **ofrene for seksuel udnyttelse og bagmændene hertil** i Europa statsborgere i landene i det østlige partnerskab. I Europols nylige vurdering<sup>11</sup> fremhæves det, at kriminelle grupper med base i landene i det østlige partnerskab er involveret i menneskehandel og andre kriminelle aktiviteter.

**I EU har det høj prioritet** at bekæmpe menneskehandel, og dialogen og samarbejdet med landene i det østlige partnerskab på dette område er allerede veludviklet. Hvad angår forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel samt beskyttelse af ofre, har EU og dets medlemsstater sammen med Europol støttet adskillige projekter med henblik på at bistå de østlige partnerlande hermed.

EU bør opfordre de lande i det østlige partnerskab, som endnu ikke har ratificeret **FN's Palermoprotokol om bekæmpelse af menneskehandel og Europarådets konvention om aktioner til bekæmpelse af menneskehandel** til at gøre det og i bedst mulig grad at udnytte de internationale instrumenter til bekæmpelse af alle de forskellige former for menneskehandel såsom menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og udnyttelse som arbejdskraft, husslaveri og tvangstiggeri.

EU bør tilstræbe yderligere at styrke samarbejdet om bekæmpelse af menneskehandel. EU bør bl.a. arbejde tæt sammen med landene i det østlige partnerskab om at øge deres kapacitet til at **sikre ofre for menneskehandel beskyttelse og bistand**. Det bør bl.a. ske ved indgåelse af partnerskaber mellem regeringer, ikke-statslige organisationer og den private sektor om oprettelse af mekanismer og indførelse af procedurer for i højere grad at beskytte og bistå ofre for menneskehandel og sikre, at de kommer sikkert tilbage til deres oprindelseslande, og

<sup>9</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis. Fem skridt hen imod et mere sikkert EU (KOM(2010) 673 endelig).

<sup>10</sup> [http://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf).

<sup>11</sup> Europols trusselsvurdering af organiseret kriminalitet 2011.

forebyggelse af menneskehandel. I forbindelse med dette samarbejde bør der tages hensyn til menneskerettighederne, kønsaspektet og børns rettigheder.

### 3.3.3. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet

Øget mobilitet er ikke kun til gavn for borgerne. Det letter også indirekte **tværnationale kriminelle netværks** aktiviteter. Samarbejdet mellem EU og landene i det østlige partnerskab om at tackle denne udfordring er allerede veludviklet. Det forhold, at der opstår nye kanaler og nye former for organiseret kriminalitet, kræver imidlertid et vedvarende samarbejde for, at disse fænomener kan bekæmpes på integreret vis. De mest udbredte kriminelle aktiviteter i regionen er smugling af narkotika og punktafgiftspligtige varer (bl.a. cigaretter) og forfalskede varer samt menneskehandel.

Samarbejdet på bl.a. operationelt plan mellem **Europol** og landene i det østlige partnerskab udgør et af redskaberne til at øge effektiviteten i forbindelse med bekæmpelsen af alvorlig organiseret kriminalitet og terrorisme. Europol har allerede indgået **strategiske aftaler** med **Ukraine** og **Moldova**<sup>12</sup>.

For yderligere at **øge samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet** bør EU opfordre landene i det østlige partnerskab til at opfylde en række forudsætninger, bl.a. hvad angår databeskyttelse, for at blive klar til at indgå et **strategisk samarbejde** med Europol eller opgradere det nuværende strategiske samarbejde til **operationelle samarbejdsaftaler**.

EU bør støtte **det regionale samarbejde** på området sikkerhed og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Blandt de relevante initiativer bør være et politi- og toldsamarbejde via **fælles uddannelse**, bl.a. i samarbejde med **Cepol** og Europol, **udveksling af bedste praksis, fælles efterforskningsaktiviteter**, bl.a. efterforskning af kriminalitet på tværs af grænserne, fælles toldaktioner, der koordineres af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) m.m. I den forbindelse bør initiativer såsom EuroEast-politi, der har til formål at øge samarbejdet på området forbedring af den interne sikkerhed i EU og landene i det østlige partnerskab, og de årlige konferencer for taskgruppen vedrørende cigaretter, som OLAF afholder, fremmes yderligere og videreudvikles. Cepol bør ud over sine uddannelseskurser bidrage hertil via sine fælles kursusplaner. Det bør overvejes at indgå samarbejdsordninger med de relevante uddannelsesinstitutioner i de pågældende lande.

EU bør i tæt samarbejde med landene i det østlige partnerskab koordinere sin indsats og sine foranstaltninger for at **bekæmpe smugling ved den østlige grænse**, bl.a. ved overordnet at gennemføre EU's handlingsplan til bekæmpelse af cigaret- og alkoholsmugling langs EU's grænse mod øst<sup>13</sup>.

EU bør fortsat støtte landene i det østlige partnerskab med at styrke disses strafferetlige myndigheders kapacitet til med bistand fra Europarådet **effektivt at samarbejde om bekæmpelse af it-kriminalitet** via den multilaterale platform vedrørende demokrati, god forvaltningspraksis og stabilitet i landene i det østlige partnerskab. EU bør desuden opfordre partnerlandene til at ratificere og fuldt ud gennemføre **Europarådets konvention om it-kriminalitet** (nr. ETC 185). Konventionen bør tjene som retningslinje og ramme for alle

<sup>12</sup> Undertegnet henholdsvis den 4.12.2009 og 12.2.2007.

<sup>13</sup> Handlingsplan til bekæmpelse af cigaret- og alkoholsmugling langs EU's grænse mod øst (SEC(2001) 791 endelig af 24.6.2011).

lande, der sigter mod at udforme en samlet national lovgivning til bekæmpelse af it-kriminalitet.

EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til yderligere at øge deres institutionelle kapacitet til at bekæmpe nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske (CBRN) risici, bl.a. ved aktivt at deltage i EU's initiativ vedrørende CBRN-ekspertisecentre.

#### 3.3.4. *Bekæmpelse af finansiel kriminalitet, bl.a. finansiering af terrorisme*

Bekæmpelse af **hvidvaskning af penge** udgør et vigtigt middel til at bekæmpe organiseret og andre former for kriminalitet. Det internationale samarbejde på dette område er meget vigtigt, da pengestrømmene nu om dage knap kender til grænser.

Bekæmpelse af **finansiering af terrorisme** er et af hovedelementerne i EU's indsats for at bekæmpe terrorisme. Det er et emne, der regelmæssigt drøftes i internationale og multinationale fora såsom Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF), FN m.fl. De fleste af landene i det østlige partnerskab er ikke medlemmer af FATF, men de er (som det også er tilfældet med 12 af EU-medlemsstaterne) medlemmer af FATF-lignende regionale organer. En aktiv involvering i disse organer er vigtig for at tilpasse de nationale ordninger for bekæmpelse af hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme til internationale standarder. EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til at arbejde tæt sammen med FATF og relevante FATF-lignende regionale organer.

De **finansielle efterretningsenheder** udgør vigtige elementer i bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til at styrke deres finansielle efterretningsenheder og fremme samarbejdet med EU-medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder.

EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til at ratificere og gennemføre Europarådets konvention af 2005 om hvidvaskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold og om finansiering af terrorisme (nr. ETS 198).

EU bør fremme gennemførelsen af **FN's globale strategi for bekæmpelse af terrorisme**, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling i 2006, og som udgør en overordnet ramme for bekæmpelse af terrortruslen.

EU bør også arbejde sammen med landene i det østlige partnerskab for at **forebygge radikalisering og rekruttering** til terroraktiviteter.

#### 3.3.5. *Bekæmpelse af korruption*

Bekæmpelse af korruption er yderst relevant for alle de øvrige tematiske prioriterer, og medmindre der tages effektivt fat på dette problem, kan det underminere samarbejdet og den gensidige tillid på alle andre områder. I Kommissionens meddelelse om bekæmpelse af korruption i EU<sup>14</sup> understreges det, at bistanden til **styrkelse af naboskabslandenes kapacitet til at bekæmpe korruption** bliver et af de vigtigste aspekter af EU's overordnede støtte til disse partnerlande. I den fælles meddelelse fra EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Europa-Kommissionen om en ny tilgang til

<sup>14</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: "Global strategi for bekæmpelse af terrorisme" (KOM(2011) 308 endelig af 6.6.2011).

nabolande i forandring understreges det, at EU-støttens omfang til partnerlande vil blive tilpasset i henhold til de fremskridt, de gør, hvad angår politiske reformer og opbygning af et reelt demokrati, bl.a. regeringernes vilje til at bekæmpe korruption.

Landene i det østlige partnerskab er nu parter i relevante europæiske og internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption. **Alle landene i det østlige partnerskab** deltager i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (**Greco**), og de har alle ratificeret eller accepteret FN's konvention mod korruption (**UNCAC**). Desuden deltager alle landene i det østlige partnerskab i OECD's netværk til bekæmpelse af korruption i Østeuropa og Centralasien.

Deltagelsen i ovennævnte **overvågningsmekanismer til bekæmpelse af korruption** skal suppleres af en **effektiv gennemførelse** af de relevante retsinstrumenter, bl.a. en passende opfølgning af deres henstillinger og de relevante politiske løfter. I den forbindelse vil EU yderligere opfordre landene i det østlige partnerskab til i tide at gennemføre Grecos henstillinger og aktivt deltage i UNCAC-overvågningsmekanismen, der fremmer gennemsigtighed i evalueringsprocessen og involverer civilsamfundet. EU vil desuden opfordre landene i det østlige partnerskab til at spille en aktiv rolle i netværket til bekæmpelse af korruption i Østeuropa og Centralasien, og hvad angår de lande, der er omfattet af Istanbulhandlingsplanen til bekæmpelse af korruption, at tage yderligere skridt til at sikre en effektiv gennemførelse af denne handlingsplan.

At fremme en **kultur, der er kendetegnet ved integritet**, bør desuden fortsat indgå som en del af EU's samarbejdsprogrammer med landene i det østlige partnerskab på områder såsom grænseforvaltning, told, retshåndhævelse og retsvæsen.

Overordnet bør EU fremme en **større inddragelse af civilsamfundet** ved at vedtage, gennemføre og overvåge en række relevante retlige og politiske foranstaltninger, da det udgør nøglen til en sund og effektiv ramme til bekæmpelse af korruption.

### 3.4. Bekæmpelse af ulovlige narkotika

Ulovlige narkotika indgår stadig som en topprioritet for EU's samarbejde med landene i det østlige partnerskab. I EU's narkotikastrategi (2005-2012) og EU's narkotikahandlingsplan (2009-2012) bekræftes endnu engang EU's løfter om at yde bistand til tredjelande, så de bliver i stand til mere effektivt at mindske udbuddet og efterspørgslen. Der lægges særlig vægt på det voksende samarbejde med ENPI-landene. Selv om det kan ses, at der er sket visse fremskridt, er der stadig store huller på områderne **forebyggelse, skadebegrænsning og behandling**. Nogle af landene i det østlige partnerskab er desuden vigtige **transitlande** for narkotika fra Asien til EU.

EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til **aktivt at samarbejde med civilsamfundet**, bl.a. om forebyggelse blandt de mest udsatte grupper og om specialiseret sundhedsmæssig og social bistand med henblik på at mindske skaderne blandt højrisikonarkomaner. I den sammenhæng bør der lægges særlig vægt på forbindelsen mellem hiv/aids og stiknarkomani, som også er et problem i de tilstødende EU-medlemsstater. Det kan ske ved at støtte landene i det østlige partnerskab med at udvikle og gennemføre integrerede og afbalancerede **nationale narkotikapolitikker** og **integrerede narkotikahandlingsplaner**, der omfatter mindskelse af både udbud og efterspørgsel samt sikrer en bedre koordinering mellem de myndigheder og organer, der er involveret i narkotikarelaterede spørgsmål, og som omfatter programmer og tjenester til mindskelse af

narkotikaefterspørgslen på grundlag af den nyeste videnskabelige viden og bedste praksis og under fuld respekt for den menneskelige værdighed og menneskerettighederne.

Kommissionen har desuden givet tilsagn om at arbejde sammen med landene i det østlige partnerskab for at **bremse narkotikasmuglingen, navnlig heroinsmuglingen fra Afghanistan**, og smuglingen af kemiske stoffer, der anvendes til fremstilling af narkotika, til Afghanistan. Det er derfor fortsat vigtigt at støtte de forskellige retshåndhævende myndigheders (politi, toldmyndigheder, retsmyndigheder m.fl.) kapacitetsopbygning. Der bør også lægges den nødvendige vægt på forebyggelse af omdirigeringen af prækursorer, som anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer.

Når det er relevant, bør udviklingen af kapaciteten til at overvåge narkotikasituationen fremmes, bl.a. ved at fremme samarbejdet med **EONN**.

### **3.5. Retsvæsen og grundlæggende rettigheder**

#### *3.5.1. Retsstatsprincippet og reform af retsvæsenet*

Retsstatsprincippet er både et grundlæggende princip og et overordnet mål for EU's samarbejde med de østlige partnere. EU tillægger **progressive reformer af de statslige institutioner** stor betydning for at opbygge **et effektivt retsvæsen, som offentligheden har tillid til**. Et stærkt retsvæsen kan blive en vigtig faktor til støtte for den økonomiske vækst. De fleste af landene i det østlige partnerskab har gjort betydelige fremskridt, hvad angår reformen af deres retsvæsen, men der er **fortsat store mangler**.

EU er parat til at overvåge reformen af retsvæsenet endnu nærmere og samtidig opfordre landene i det østlige partnerskab til og støtte dem for yderligere at styrke deres retsvæsen og sikre retsvæsenets uafhængighed, **upartiskhed, effektivitet og ansvarliggørelse** samt **adgangen til domstolene**.

#### *3.5.2. De grundlæggende rettigheder*

EU lægger stor vægt på et overordnet samarbejde om beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Respekten for de grundlæggende friheder og menneskerettighederne som proklameret ved verdenserklæringen om menneskerettighederne og fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention, Helsingforslutakten og Parischartret for et nyt Europa udgør grundlaget for EU's indenrigs- og udenrigspolitik.

Samarbejdet med landene i det østlige partnerskab fokuserer på at øge respekten for menneskerettighederne, herunder respekten for børns rettigheder, ytringsfriheden, forsamlingsfriheden og rettighederne for personer, der tilhører mindretal. Fremme og integrering af ligestilling og bekæmpelse af forskelsbehandling som grundlæggende principper i EU-retten skal også medtages blandt målene i samarbejdsplanen, idet der navnlig skal tages hensyn til etnisk oprindelse, handicap, religion og ro, seksuel orientering og alder. Det er yderst relevant for samarbejdet med landene i det østlige partnerskab, at internationale og regionale menneskerettighedsstandarder overholdes. Endelig udgør bekæmpelsen af tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling et overordnet mål for EU's samarbejde med landene i det østlige samarbejde.

EU vil fortsat opfordre landene i det østlige partnerskab til regelmæssigt at drøfte spørgsmål vedrørende menneskerettighederne i de relevante menneskerettighedsunderudvalg. En anden

vigtig betingelse<sup>15</sup> for EU's yderligere udvikling af forbindelserne med de østlige partnere er, at der opnås bedre resultater på menneskerettighedsområdet.

I lyset af den igangværende udbygning af forbindelserne med landene i det østlige partnerskab vil EU optrappe **overvågningen på området grundlæggende rettigheder** og samtidig opfordre landene i det østlige partnerskab til og støtte dem for yderligere at forbedre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, både i enkelttilfælde og i spørgsmål vedrørende de folkeretlige regler vedrørende menneskerettighederne.

### 3.5.3. Civil- og strafferetligt samarbejde<sup>16</sup>

De fleste af landene i det østlige partnerskab har undertegnet og ratificeret en række relevante internationale konventioner om civil- og strafferetligt samarbejde. Der er imidlertid **stadig store mangler, hvad angår tiltrædelsen af konventionerne, og den fuldstændige gennemførelse af dem** udgør fortsat et problem i mange lande.

EU bør fortsat opfordre alle landene i det østlige partnerskab til, hvad angår det civil- og strafferetlige samarbejde, at deltage i de etablerede multilaterale fora. EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til ikke blot at ratificere de relevante internationale konventioner om civil- og strafferetligt samarbejde (f.eks. vedrørende udlevering og gensidig juridisk bistand), navnlig inden for rammerne af Europarådet og FN, men også **fuldt ud at gennemføre dem**, og EU bør støtte dem hermed. Det kræver bl.a. **en fortsat indsats for at forbedre koordineringen og samarbejdet mellem retsvæsenet og alle retshåndhævende myndigheder**, bl.a. gennem investering i uddannelse, menneskelige ressourcer og it-værktøjer. Et konstant mål for EU's samarbejde med landene i det østlige partnerskab bør fortsat være, at der gøres en yderligere indsats, og at der fortsat sker en overvågning for at styrke retsstatsprincippet og udvikle fælles standarder som aftalt i fælles internationale fora (såsom Europarådet).

### 3.5.4. Databeskyttelse

På alle områder af samarbejdet mellem EU og landene i det østlige partnerskab, i forbindelse med hvilket der udveksles personoplysninger, er det af afgørende betydning, at der såvel **retligt** som på området **institutionel kapacitet** findes et solidt system, der sikrer den enkeltes ret til beskyttelse af sine personoplysninger. På området retlige og indre anliggender er strenge databeskyttelsesregler en vigtig forudsætning for det operationelle samarbejde med både EU-medlemsstaterne og EU-agenturerne såsom Europol og Eurojust. I forbindelse med indsamlingen og udvekslingen af den stigende mængde personoplysninger på området retlige og indre anliggender, f.eks. biometriske identifikatorer eller personlige identifikationsnumre i databaser, kræves der på samme måde strenge regler, der sikrer den enkeltes ret til beskyttelse af sine personoplysninger. Med henblik herpå er det nødvendigt at vedtage **overordnede nationale regler for beskyttelse af personoplysninger** og sikre en effektiv gennemførelse af disse regler, herunder oprettelsen af en fuldt uafhængig, offentlig tilsynsmyndighed for datasikkerhed.

<sup>15</sup> F.eks. er udbetalingen af EU's makrofinansielle bistand betinget af, at partnerlandenes myndigheder fortsat respekterer retsstatsprincippet, demokratiet og menneskerettighederne.

<sup>16</sup> De forskellige aspekter af samarbejdet med landene i det østlige partnerskab på dette område vil blive yderligere udviklet i Kommissionens meddelelse om den eksterne dimension af de retlige anliggender, der er planlagt i slutningen af 2011.

Fremskridtene på dette område i landene i det østlige partnerskab er blandede, idet nogen af dem allerede har ratificeret de relevante internationale konventioner og vedtaget den relevante lovgivning, mens andre endnu ikke har vedtaget sunde retsregler for databeskyttelse. I hele regionen er det fortsat et problem at sikre en effektiv gennemførelse af databeskyttelsesregler.

EU bør opfordre landene i det østlige partnerskab til at **ratificere de relevante internationale konventioner, vedtage hensigtsmæssige databeskyttelsesregler og sikre en effektiv gennemførelse heraf** for dermed at sikre den enkeltes ret til beskyttelse af sine personoplysninger, bl.a. ved at oprette **uafhængige, offentlige tilsynsmyndigheder for datasikkerhed**.

#### 4. KONKLUSIONER

**Et vedvarende samarbejde baseret på tillid** med landene i det østlige partnerskab på både **strategisk** og **operationelt** plan er vigtigt for at **øge mobiliteten** og fremme den **mellemløselige kontakt**, samtidig med at der tages fat på de **problemer** og **trusler**, der går på tværs af grænserne - f.eks. terrorisme, organiseret kriminalitet, korruption og menneskehandel - og for at bistå EU's naboer med at få forankret en række væsentlige værdier og **principper vedrørende menneskerettigheder, demokrati og retsstaten**.

EU og dets medlemsstater vil øge **den tekniske og finansielle støtte** til de østlige partnere med henblik på at konsolidere den reformproces på området retlige og indre anliggender, som for nylig blev iværksat.

Kommissionen er overbevidst om, at forslagene til retningslinjer vil sætte EU og landene i det østlige partnerskab i stand til **yderligere at øge det politiske og operationelle samarbejde** inden for rammerne af det østlige partnerskab på området retlige og indre anliggender og bevæge sig frem mod skabelsen af et **fælles samarbejdsområde for retlige og indre anliggender** i overensstemmelse med Kommissionens og den høje repræsentants meddelelse af 25. maj 2011 om en ny tilgang til nabolande i forandring og Rådets konklusioner fra juni 2011 om den europæiske naboskabspolitik.

## Bilag

### Generelt overblik over rammerne for dialog og samarbejde på området retlige og indre anliggender mellem EU og landene i det østlige partnerskab

#### 1. EKSISTERENDE RAMMER FOR DIALOG OG SAMARBEJDE PÅ BILATERALT PLAN

Der er lang tradition for og stor bredde i dialogen og samarbejdet mellem EU og landene i det østlige partnerskab, som hovedsageligt er baseret på de partnerskabs- og samarbejdsaftaler, der er indgået med Ukraine, Moldova, Georgien, Armenien og Aserbajdsjan, herunder de relevante underudvalg og regelmæssige sektordialoger. Spørgsmål på området retlige og indre anliggender, herunder menneskerettigheder, har altid udgjort en vigtig del af denne ramme, og der er i den forbindelse blevet gennemført en lang række initiativer. Hovedforaene for dialogen med landene i det østlige partnerskab er **underudvalgene vedrørende retlige og indre anliggender og dialogerne om menneskerettighederne**<sup>1</sup>. Partnerskabs- og samarbejdsaftaler vil senere blive erstattet af associeringsaftaler. Der pågår i øjeblikket forhandlinger herom. Derudover er der iværksat dialoger, hvor spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender drøftes, f.eks. **mobilitetspartnerskaber** (har eksisteret siden 2008 i Moldova og siden 2009 i Georgien) og **visumdialoger** med Ukraine og Moldova, og der er oprettet strukturer og afholdt møder i den forbindelse.

**Mobilitetspartnerskaber** indgår som et redskab i forbindelse med den samlede migrationsstrategi, og de er inspireret heraf. De udgør en politisk ramme for øget og skræddersyet dialog og samarbejde med tredjelande på områderne lovlig migration, migration og udvikling og bekæmpelse af ulovlig migration, herunder tilbagetagelse.

**Visumdialogen** udgør rammen for fastsættelsen af de betingelser, der skal føre til en liberalisering af visumreglerne ved at tillade kortvarig visumfri rejseaktivitet mellem EU og de pågældende lande. Dette bliver gjort afhængigt af, at partnerlandet effektivt når en række benchmarks, der omfatter et bredt spektrum af retlige og indre anliggender på grundlag af en detaljeret og skræddersyet handlingsplan i to faser. Hidtil har EU fremlagt to sådanne **handlingsplaner for liberalisering af visumreglerne** for østlige partnerlande, nemlig Ukraine i november 2010 og Moldova i januar 2011. Handlingsplanerne for liberaliseringen af visumreglerne fokuserer på en række vigtige områder såsom dokumentetsikkerhed, grænseforvaltning og migrationsstyring, asylpolitik, den offentlige orden og sikkerhed, herunder bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel, samt relevante forbindelser udadtil og grundlæggende rettigheder. De omfatter et første sæt kriterier vedrørende den politiske ramme (lovgivning og planlægning) og et andet sæt mere specifikke benchmarks, der omfatter en effektiv og bæredygtig gennemførelse af relevante foranstaltninger for at opnå konkrete resultater i marken.

---

<sup>1</sup> EU har udviklet særlige omfattende dialoger om menneskerettigheder med nogle af landene i det østlige partnerskab (Armenien, Belarus, Georgien og Moldova). I Aserbajdsjans tilfælde behandles spørgsmål vedrørende menneskerettighederne inden for rammerne af de fælles underudvalg vedrørende retlige og indre anliggender og menneskerettigheder, hvor der er afsat en hel dag udelukkende hertil. I Ukraines tilfælde er der siden 2011 blevet afsat en hel dag i underudvalgene vedrørende retlige og indre anliggender til drøftelse af disse spørgsmål.

EU og Ukraine blev i 2001 enige om en særlig **handlingsplan på området retlige og indre anliggender**, som blev revideret i 2007. Desuden mødes EU og Ukraine hvert år på ministerplan for at drøfte spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender.

Der finder regelmæssigt bilaterale politiske drøftelser sted med Ukraine. Det polske formandskab iværksatte for første gang en politisk dialog med Armenien, Moldova, Aserbajdsjan og Georgien.

EU har desuden udviklet særlige kontraktbaserede forbindelser med visse lande i det østlige partnerskab på området retlige og indre anliggender gennem indgåelse af **aftaler om tilbagetagelse og lempelse af visumreglerne** (Moldova, Georgien og Ukraine<sup>2</sup>) og oprettet fælles udvalg inden for rammerne af disse aftaler. I maj 2001 blev der iværksat forhandlinger om nye bredere aftaler om lempelse af visumreglerne med Moldova og Ukraine.

**Belarus** deltager i de multilaterale aktiviteter inden for rammerne af det østlige partnerskab. Der er ved at blive udarbejdet en fælles midlertidig plan for Belarus. Derudover er spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender på dagsordenen for en række fora på regionalt plan, som involverer nogle eller alle EU-lande og østlige partnerlande.

Analysen af de forskellige rammer for dialog og samarbejde mellem EU og landene i det østlige partnerskab på bilateralt plan på området retlige og indre anliggender giver et **billede med mange facetter**, idet de samme spørgsmål drøftes inden for mere end én ramme. Komplexiteten øges yderligere af, at nogle af rammerne er af retlig bindende karakter (partnerskabs- og samarbejdsaftaler, tilbagetagelsesaftaler, aftaler om lempelse af visumreglerne), mens andre er af mere frivillig art (f.eks. samarbejdsplatforme) eller af en blandet politisk (dialoger på ministerplan) og operationel (mobilitetspartnerskaber, visumdialogen og handlingsplanen hertil) art. Nogle af dem omfatter kun delvis dagsordenen på området retlige og indre anliggender (mobilitetspartnerskaber), og andre udgør en del af en bredere dialogstruktur (underudvalgene vedrørende retlige og indre anliggender).

## 2. EKSISTERENDE RAMMER FOR DIALOG OG SAMARBEJDE PÅ REGIONALT OG MULTILATERALT PLAN

En række regionale fora, hvor EU-medlemsstaterne og de østlige partnere mødes, udgør også platforme for udveksling af oplysninger og bedste praksis samt gennemførelse af konkrete initiativer på tværs af grænserne. Der er imidlertid en vis overlappning mellem dem, hvad angår det **tematiske og geografiske anvendelsesområde**.

Hvad angår **migrations spørgsmål**, er både EU og landene i det østlige partnerskab involveret i et betydeligt antal processer. En, der omfatter alle landene i det østlige partnerskab og nogle af EU-medlemsstaterne, er **Söderköpingprocessen** fra 2001, som har til formål at udveksle erfaringer om spørgsmål vedrørende asyl, international beskyttelse, migration og grænseforvaltning mellem nogle af EU-landene og oprindeligt Moldova, Ukraine og Belarus og efterfølgende også Armenien, Aserbajdsjan og Georgien.

---

<sup>2</sup> Undertegnet henholdsvis den 10.10.2007, 22.11.2010 og 18.6.2007. Kommissionen har desuden fået bemyndigelse til at forhandle om en lignende aftale med Belarus og vil snart fremsætte forslag til en sådan bemyndigelse for Aserbajdsjan og Armenien.

Alle de østlige partnere deltager desuden i **Pragprocessen (opbygning af migrationspartnerskaber)**, der også har deltagelse af EU-medlemsstaterne og lande i det østlige og sydøstlige Europa samt lande i Centralasien. Processen har til formål at styrke samarbejdet mellem de deltagende stater inden for migrationsstyring i alle dens forskellige dimensioner. Der skal den 3.-4. november 2011 afholdes en større ministerkonference i Poznan, hvor de deltagende stater forventes at vedtage en handlingsplan.

**Budapestprocessen** er et rådgivende forum, der involverer EU-medlemsstaterne, lande i det østlige og sydøstlige Europa og lande i Centralasien samt USA, Canada og Australien. Hovedformålet er at udveksle oplysninger og erfaringer med, hvordan spørgsmål vedrørende lovlig og ulovlig migration, asyl, visum, grænseforvaltning, menneskehandel og smugling af migranter, tilbagetagelse og tilbagesendelse skal behandles.

**Bekæmpelse af tværnational kriminalitet** er et af de emner, der drøftes i forbindelse med **Sortehavssynergien**, som sigter mod at styrke samarbejde mellem landene rundt om Det Sorte Hav. En af de østlige partnere – Moldova – deltager i **det sydøsteuropæiske samarbejdsinitiativ (SECI) regionale center for bekæmpelse af kriminalitet på tværs af grænserne**, der er en regional organisation, hvor politi- og toldmyndigheder fra 13 lande i Sydøsteuropa mødes. Det støtter de nationale toldmyndigheder og retshåndhavende myndigheder gennem informationsdeling, videnudvikling, fælles planlægning og fælles indsats på området kriminalitet på tværs af grænserne.

Inden for rammerne af det østlige partnerskab er der blevet skabt en række **multilaterale platforme**. I forbindelse med tre af platformene vedrørende henholdsvis **demokrati, god forvaltningsskik og stabilitet** (platform 1), **økonomisk integration og konvergens med EU-politikker** (platform 2) og **mellemløst kontakt** (platform 4) tages der fat på nogle af spørgsmålene vedrørende retlige og indre anliggender. Under platform 1 er der blevet oprettet tre særlige paneler, nemlig panelet for integreret grænseforvaltning, panelet for bekæmpelse af korruption og panelet for et bedre fungerende retsvæsen.

**Panelet for integreret grænseforvaltning** giver landene i det østlige partnerskab og EU-medlemsstaterne mulighed for at udveksle erfaringer og rapportere om de fremskridt, der gøres hen imod integrerede grænseforvaltningsstrategier og handlingsplaner. Det sikrer, at uddannelsesaktiviteter gennemføres inden for rammerne af en strategisk og programorienteret tilgang til integreret grænseforvaltning, og på grundlag af de fremskridt, hver partner gør for så vidt angår udformningen af en strategi for integreret grænseforvaltning, vil der blive differentieret. For at bidrage til at forbedre grænseforvaltningspraksissen har panelet også støttet foranstaltninger for at måle offentlighedens tilfredshed med, hvordan grænsekontrollen i landene i det østlige partnerskab fungerer.

**Panelet for bekæmpelse af korruption** har til formål at gøre det lettere at udveksle oplysninger og bedste praksis om kapacitetsopbygning samt forebyggelse og retsforfølgning af korruption i landene i det østlige partnerskab ved hjælp af en multilateral strategi og med henblik på at fremme en bedre gennemførelse af internationale forpligtelser, bl.a. forpligtelser i medfør af Europarådet og FN's konvention mod korruption. Blandt deltagerne er landene i det østlige partnerskab, EU-institutionerne, Europarådet og repræsentanter for civilsamfundet. Faciliteten vedrørende menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet, som Europa-Kommissionen har finansieret, og Europarådet har gennemført, omfatter bekæmpelse af korruption som et af samarbejdsområderne.

**Panelet for et bedre fungerende retsvæsen** blev oprettet med bistand fra Europarådet inden for de multilaterale rammer for det østlige partnerskab med henblik på at dække disse behov. Panelet og dets konkrete aktiviteter vil gøre det lettere at udveksle oplysninger og bedste praksis om, hvad et effektivt retsvæsen er, med henblik på at fremme partnerlandenes tiltrædelse af internationale standarder, navnlig dem, der er fastsat i Europarådets og FN's relevante konventioner.