KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.7.2007
KOM(2007) 373 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2006

1. Med denne meddelelse imødekommes Rådets ønske om, at Kommissionen skal foreligge en årlig rapport om gennemførelsen af Haag-programmet og en handlingsplan herfor[1]. Der benyttes samme metode som i den første årsrapport[2].

2. Det drejer sig om at **kontrollere, om de foranstaltninger, der er fastsat i Haag-programmet, er blevet vedtaget.** Handlingsplanen på narkotikaområdet, strategien vedrørende de eksterne aspekter af området frihed, sikkerhed og retfærdighed og handlingsplanen til bekæmpelse af terrorisme, der supplerer Haag-handlingsplanen, bliver således set i forhold til den fastsatte tidsplan. Alle de foranstaltninger, der er fastsat for 2006, og alle dem, der ikke blev gennemført i 2005, vil blive gennemgået i denne meddelelse **(del I og bilag 1)**. Af meddelelsen fremgår det også, om der er nogle tilknyttede foranstaltninger, der ikke er medtaget som sådan i handlingsplanen. Situationen i 2007 og fremefter vil blive gennemgået i kommende årsrapporter.

3. Ligesom i meddelelsen for 2005 vil der i denne meddelelse både blive set på vedtagelsen på EU-plan og **den nationale gennemførelse af disse politikker (del II og bilag 2)**.

1. KONTROL AF, OM DE FORANSTALTINGER, DER VAR PLANLAGT FOR 2006 UNDER HAAG-PROGRAMMET, ER VEDTAGET

4. Samlet set er vurderingen temmelig blandet[3]. 53 % af de vurderede tiltag er blevet gennemført, men der var ikke tale om fremskridt overalt på alle politikområder. Rapporten for 2006 viser en lavere gennemførelsesrate end rapporten for 2005, og der har været en stigning på 27 % i antallet af tiltag, der måtte udsættes. Det fremgår af tabel 1, som viser situationen for de foranstaltninger, der var planlagt for 2006 (eller tiltag, der ikke var gennemført i 2005), eller igangværende tiltag i Haag-handlingsplanen.

5. Der var en **tilfredsstillende gennemførelse** hovedsageligt inden for følgende områder: respekt for og beskyttelse af grundlæggende rettigheder, europæisk borgerskab, retligt samarbejde i civilsager, europæisk strategi på narkotikaområdet, asyl og migration, visumpolitik og grænsepolitik samt bekæmpelse af terrorisme.

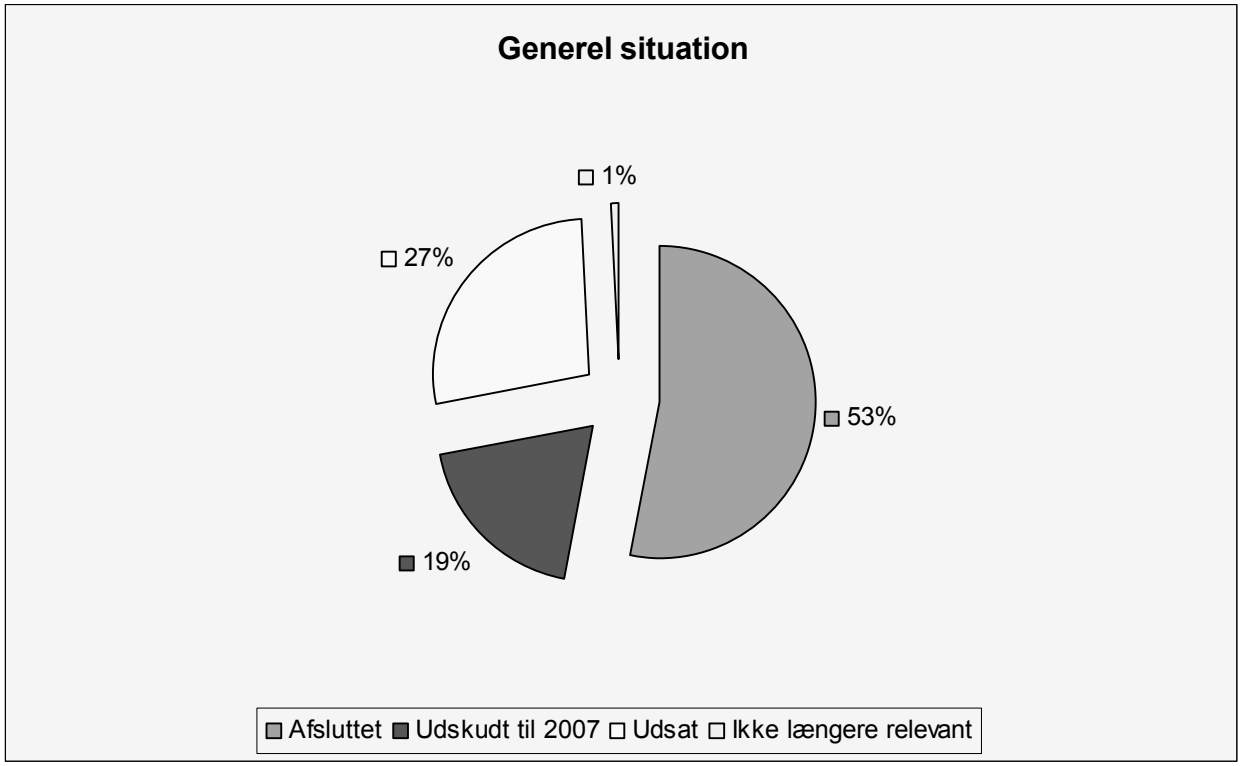
6. Der var tale om en **utilfredsstillende gennemførelse** hovedsageligt inden for følgende områder: politi- og toldsamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og retligt samarbejde i kriminalsager.

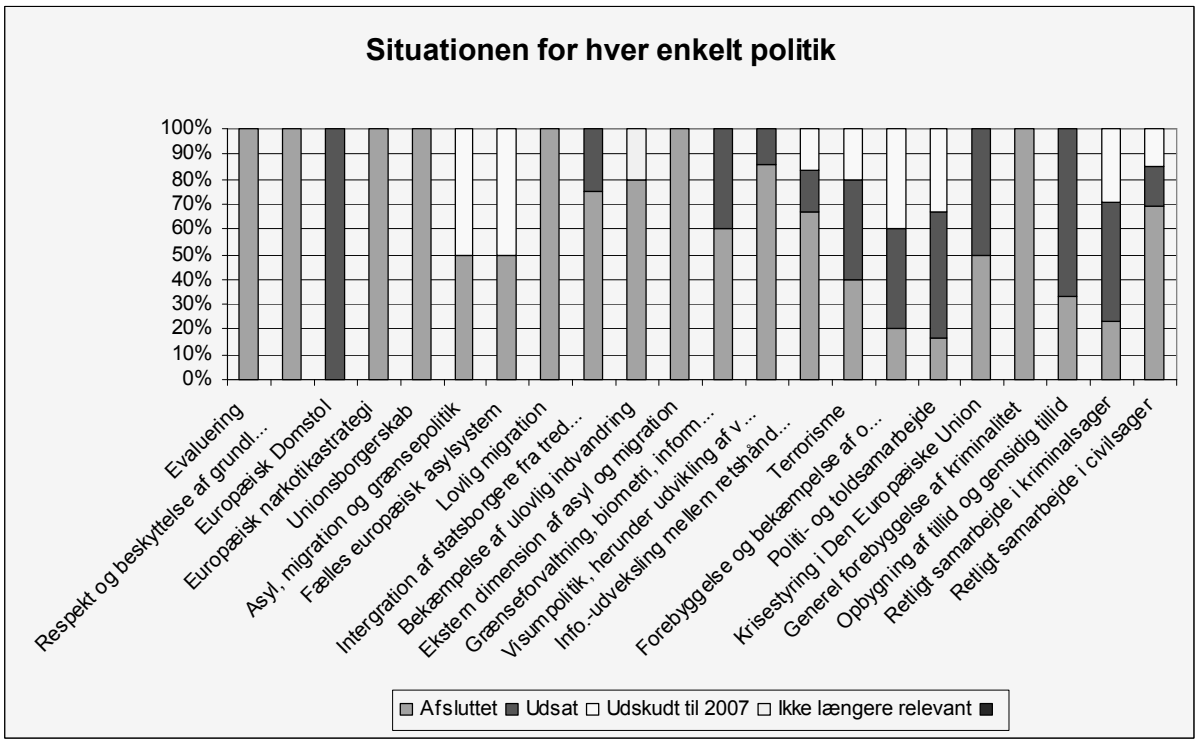
---

1 Haag-programmet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1) og Rådets og Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT C 198 af 12.8.2005, s. 1).

2 KOM(2006) 333 endelig.

3 Vurderingen af gennemførelsen gælder både Kommissionens fremlæggelse af forslag og initiativer og Rådets og Europa-Parlamentets vedtagelse heraf.





1.1. Generelle retningslinjer

1.1.1. Evaluering

7. Det er vigtigt at evaluere politikkerne. Rådet (RIA)[4] af 4. december 2006 erkendte, at der var et behov for at forbedre de eksisterende evalueringsmekanismer og at undgå

[4] Henviser til konklusionerne fra Rådet (RIA) af 4. december 2006.

overlapninger på EU-plan og nationalt plan. Rådets formandskab og Kommissionen blev opfordret til at drøfte anvendelsesområdet og de nærmere bestemmelser for evalueringsmekanismerne yderligere. I maj var der et ad hoc-møde i Rådet. Der vil antageligt finde et møde sted i 2007 i "Ekspertgruppen om evaluering", og den første evalueringsrapport vil kunne foreligge i juni 2008.

1.1.2. Respekt for og beskyttelse af grundlæggende rettigheder

8. Resultaterne på dette område er **generelt set tilfredsstillende**. De fleste af de tiltag, der var planlagt for 2006, er gennemført eller er undervejs.

9. Retsgrundlaget[5] for Agenturet for Grundlæggende Rettigheder blev vedtaget af Rådet den 15. februar 2007. Agenturet blev oprettet den 1. marts 2007. Den 4. juli 2006 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen **"Mod en EU-strategi for børns rettigheder"**, som oprindeligt var planlagt for 2005. Den blev udsat til 2006, fordi det var nødvendigt med et intensivt forarbejde, og fordi der skulle tages hensyn til forskellige interesser. I 2005 blev der finansieret og i 2006 gennemført mange projekter om forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder.

10. På databeskyttelsesområdet blev der den 7. marts 2007[6] vedtaget en meddelelse om opfølgning af arbejdsprogrammet for en bedre gennemførelse af databeskyttelsesdirektivet, og i maj 2007 blev der vedtaget en meddelelse om fremme af **teknologier til beskyttelse af privatlivet**.

1.1.3. De Europæiske Fællesskabers Domstol

11. Der er igangværende drøftelser om, hvorvidt det skal være muligt for **De Europæiske Fællesskabers Domstol** at behandle anmodninger om præjudicielle afgørelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. De er baseret på forslag fremsat af Domstolen i efteråret 2006 og Kommissionens meddelelse af 28. juni 2006[7].

1.1.4. Den europæiske narkotikastrategi

12. **Alle tiltag**, der var planlagt for 2006 på dette område, er **gennemført**:

13. I Haag-handlingsplanen understreges betydningen af, at narkotikaproblemet tackles efter en sammenhængende, afbalanceret og tværfaglig strategi. EU vedtog en narkotikastrategi for 2005-2012 i december 2004 og en EU-handlingsplan om narkotika (2005-2008) i juni 2005. Da der kun var gået kort tid efter indledningen af den nye handlingsplan, forelagde Kommissionen den første gennemgang heraf den 21. december 2006.

14. Derudover vedtog Kommissionen den 26. juni 2006 en **grønbog om narkotikapolitik og civilsamfundet i EU**. Der blev foretaget en høring om, hvordan man kan skabe en **struktureret** og **løbende** dialog mellem Kommissionen og civilsamfundet for i højere grad at involvere dem, der er mest direkte berørt af narkotikaproblemer i den politiske proces på EU-plan. Med den positive reaktion på høringen vil Kommissionen oprette et forum om narkotika for civilsamfundet.

---

5 Forordning (EF) nr. 168/2007.
6 KOM(2007) 87 endelig.
7 KOM(2006) 333 endelig.

1.2. Styrkelse af frihed

1.2.1. Unionsborgerskab

15. De **fleste** tiltag inden for denne kategori, som har stor, praktisk betydning for EU-borgerne, er blevet **gennemført**.

16. Den 5. april 2006 offentliggjorde Kommissionen en rapport om anvendelsen af direktiv 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF om fri bevægelighed og opholdsret og om situationen for statsborgere fra de nye medlemsstater. Kommissionen overvåger nøje, om direktiverne bliver gennemført, og indleder om nødvendigt overtrædelsesprocedurer over for de medlemsstater, som ikke opfylder deres forpligtelser om gennemførelse (se del 2.2).

17. Den 12. december 2006 vedtog Kommissionen en **meddelelse om valget til Europa-Parlamentet i 2004**, som bestod af en rapport om EU-borgernes deltagelse i bopælsmedlemsstaten og om de nærmere valgbestemmelser og et forslag til et rådsdirektiv om ændring af direktiv 93/109/EF af 6. december 1993, et tiltag, der oprindeligt var planlagt for 2005.

18. Den 28. november 2006 udsendte Kommissionen en **grønbog om diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande**. Den kan betragtes som en optakt til vedtagelsen af et strategisk initiativ, der er planlagt for fjerde kvartal af 2007, og som vil omfatte oplysningskampagner og andre konkrete tiltag, der kan gøre det helt klart for EU-borgerne, hvilke rettigheder de har med hensyn til konsulær og diplomatisk beskyttelse.

1.2.2. Asyl, migration og grænsepolitik – Fælles analyse af migration under alle aspekter

19. Der er **hele tiden** sket **fremskridt** på området.

20. EU-rammeforordningen om **indsamling af migrations- og asylstatistikker** (oprindeligt planlagt for 2005) er vedtaget i juni 2005 efter et politisk kompromis i december 2006 mellem Rådet og Europa-Parlamentet om Kommissionens forslag.

21. Den 28. november 2005 vedtog Kommissionen også en grønbog om det europæiske migrationsnetværk, som vil blive fulgt op af et lovforslag om oprettelsen af netværket i 2007.

1.2.3. Et fælles europæisk asylsystem

22. På dette område er resultaterne blandede.

23. Forlaget om status som fastboende udlændinge, der nyder international beskyttelse, var oprindeligt planlagt for 2005, men er udsat til 2007 og blev langt om længe vedtaget den 6. juni 2007.[8] Der vil inden udgangen af 2007 blive foretaget undersøgelser af konsekvenserne, hensigtsmæssigheden og gennemførligheden af fælles behandling af asylansøgninger

24. Den 24. maj 2006 vedtog Kommissionen et ændret forslag til en beslutning fra Europa-Parlamentet og Rådet om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme. Rådet og Europa-Parlamentet nåede til politisk enighed om forslaget i december 2006.

---

[8] KOM(2007) 298.

25. To tiltag med tilknytning til **Den Europæiske Flygtningefond**, som var blevet overført fra 2005, blev afsluttet i 2006. For det første blev slutrapporten om Den Europæiske Flygtningefond vedtaget den 8. december 2006. For det andet blev der under førstebehandlingen i december 2006 opnået enighed om forslaget om at ændre Den Europæiske Flygtningefond for at hjælpe medlemsstaterne med at modtage bestemte kategorier af statsborgere fra tredjelande.

1.2.4. Lovlig migration

26. I december 2006 vedtog Kommissionen en **meddelelse om en samlet migrationsstrategi**[9]. Den var ikke med i Haag-handlingsplanen, men dannede grundlag for konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 14. og 15. december 2006. Her krævedes en velforvaltet migrationspolitik, der fuldt ud tager hensyn til de nationale kompetencer, og som kan hjælpe medlemsstaterne med at dække de nuværende og fremtidige behov for arbejdskraft og bidrage til en bæredygtig udvikling i alle lande.

27. Det eneste tiltag om lovlig migration, der var med i handlingsplanen for 2006, var vurdering og overvågning af, hvordan de første direktiver om lovlig migration blev omsat og gennemført. Kommissionen har finansieret en undersøgelse, der også dækker instrumenter vedrørende asyl, og som vil blive færdiggjort inden udgangen af 2007.

1.2.5. Integration af statsborgere fra tredjelande

28. De tiltag, der var planlagt for 2006 på dette område, er **i overvejende grad gennemført**.

29. Hovedvægten var lagt på at dele oplysninger om og erfaring med integration. De INTI-projekter (integration af statsborgere fra tredjelande), der blev udvalgt blandt forslagene i 2005, er ved at blive gennemført. Der er foretaget udvælgelse af projekter fra 2006, og de udvalgte projekter er nu ved at blive gennemført.

30. Den 30. juni 2006 forelagde Kommissionen sin **anden årsberetning om migration og integration**[10], som giver et overblik over migrationstendenser i Den Europæiske Union og analyserer forandringer og beskriver igangsatte tiltag vedrørende indrejse og integration for indvandrere på nationalt plan og EU-plan i kalenderåret 2004.

31. Kommissionen udarbejdede også i 2006 den første udgave af en **håndbog om integration** (anden udgave kom i maj 2007) og er for øjeblikket ved at udvikle en webside om integration.

1.2.6. Bekæmpelse af ulovlig indvandring

32. Der er nået nogle **vigtige resultater** på dette område i 2006.

33. Den 19. juli 2006 blev den 2. årsrapport om den fælles politik om ulovlig migration forelagt, og den blev vedlagt Kommissionens meddelelse om den politiske prioritering i bekæmpelsen af ulovlig indvandring af statsborgere fra tredjelande.

34. Det Europæiske Råds konklusioner af 14. december 2006 byggede på denne meddelelse og et direktivforslag om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger ulovlige indvandrere. Det blev vedtaget den 16. maj 2007.

---

9 KOM(2006) 735 endelig. Denne blev fulgt op af en meddelelse om anvendelse af den samlede migrationsstrategi på østlige og sydlige europæiske lande (KOM(2007) 247).

10 SEK(2006) 892.

35. Der blev gjort **gode fremskridt** med hensyn til **tilbagetagelsespolitik**. EF har tilbagetagelsesaftaler med Hong Kong, Macao, Sri Lanka og Albanien. Fællesskabets tilbagetagelsesaftale med Rusland blev undertegnet den 25. maj 2006, og efter at de nødvendige procedurer var gennemført, trådte den i kraft den 1. juni 2007. Aftalen med Ukraine blev paraferet den 27. oktober 2006, og den formelle undertegnelse forventes at finde sted i juni 2007. Der er afsluttet forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler i foråret 2007 med Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Bosnien-Herzegovina, Montenegro og Moldova.

1.2.7. Den eksterne dimension af asyl og migration

36. Kommissionen har foreslået en **ramme for udviklingen af regionale beskyttelsesprogrammer i EU**, hvilket fik støtte fra medlemsstaterne. Der blev igangsat pilotprojekter i begyndelsen af 2007 i Tanzania og i de vestlige nye uafhængige stater.

1.2.8. Grænseforvaltning, biometri, informationssystemer og visumpolitik

37. Der har været en **væsentlig udvikling** på dette område.

38. Den 6. november 2006 vedtog Kommissionen en henstilling om udarbejdelse af en **praktisk vejledning for grænsevagter**, der er vigtig for etableringen af et integreret forvaltningssystem for de ydre grænser.

39. Den 20. december 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet **forordning nr. 1987/2006** om oprettelse, drift og brug af anden generation af **Schengen-informationssystemet (SIS II)**[11] og **forordning nr. 1986/2006** om adgang til anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer[12]. Afgørelsen under tredje søjle[13], der udgør en del af denne lovgivningspakke skulle blive vedtaget i løbet af 2007, da der har været parlamentariske forbehold fra nogle af medlemsstaterne.

40. Den 10. marts 2006 forelagde Kommissionen et ændret forslag til en rådsforordning om **anvendelse af biometri i opholdstilladelser**. Den 28. juni 2006 vedtog Kommissionen en beslutning om de tekniske specifikationer vedrørende standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder.

41. Den 24. november 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse om større effektivitet, forbedret interoperabilitet og synergi blandt de europæiske databaser på området retlige og indre anliggender. Det skete i forbindelse med Haag-programmets opfordring til Kommissionen om at offentliggøre en meddelelse om interoperabilitet mellem SIS II, VIS og EURODAC.

1.2.9. Visumpolitik, herunder udvikling af visuminformationssystemet (VIS)

42. Der var tale om **betydelige fremskridt** også på dette område. Nogle af de tiltag, der oprindeligt var planlagt for 2005, blev afsluttet i løbet af 2006.

---

11 EUT L 381 af 28.12.2006, s. 4.
12 EUT L 381 af 28.12.2006, s. 1.
13 KOM(2005) 230 endelig.

43. Det drejede sig om forslag om nødvendige ændringer for yderligere at forbedre visumpolitikken og om indførelse af fælles visumansøgningscentre, hvilket ændrer de fælles konsulære instrukser om især lokalt konsulært samarbejde.

44. Den 19. december 2006 vedtog Rådet Kommissionens forslag til en rådsforordning om ændring af forordning nr. 539/2001 vedrørende regelmæssig gennemgang af visumlisten.

45. Den 22. december 2006 forelagde Kommissionen en rapport om, hvordan Kaliningrad-transitordningen fungerer.

46. Det kan endnu ikke siges, hvornår visuminformationssystemet (VIS) er fuldt ud gennemført, fordi der først blev opnået politisk enighed i Rådet og Europa-Parlamentet om retsgrundlaget for systemet, VIS-forordningen, i juni 2007. Der vil blive aftalt en endelig plan, når først retsgrundlaget er vedtaget (se også punkt 49 i relation til VIS-afgørelsen om politimyndigheders adgang til VIS).

47. Der er undertegnet visumaftaler med Rusland og Ukraine. Der er afsluttet forhandlinger om visumaftaler i foråret 2007 med Albanien, Bosnien-Herzegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien og Moldova. Disse aftaler forventes indgået inden udgangen af 2007.

1.3. Styrkelse af sikkerheden

1.3.1. Informationsudveksling mellem retshåndhævende myndigheder og retsmyndigheder med sikring af den rette balance mellem privatlivets fred og sikkerhed

48. **Resultaterne** på dette område er **blandede**.

49. Udkastet til forslag til Rådets afgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger blev forelagt af Kommissionen den 24. november 2005. Vedtagelsen heraf hænger sammen med vedtagelsen af VIS-forordningen. Der blev opnået politisk enighed om denne afgørelse mellem Europa-Parlamentet og Rådet i juni 2007.

50. Rammeafgørelsen om **forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger** blev vedtaget af Rådet den 18. december 2006 (2006/9060/RIA). Det tyske initiativ til en afgørelse om at omsætte størsteparten af den ikke-Schengen relaterede del af tredje søjle i **Prüm-traktaten** i Den Europæiske Unions institutionelle mekanisme, herunder fingeraftryk, DNA og registreringsoplysninger om køretøjer, kan betragtes som en delvis gennemførelse af **princippet om tilgængelighed**. Derfor vil politiets adgang til VIS være et skridt i retning af gennemførelse af princippet om tilgængelighed.

51. Behandlingen af forslaget om en fælles EU-strategi for anvendelse af passageroplysninger i forbindelse med grænse- og luftfartssikkerhed og andre retshåndhævelsesformål skrider frem. Der vil blive igangsat høringer i medlemsstaterne og nationale og internationale sammenslutninger.

1.3.2. Terrorisme

52. Der er **hele tiden** sket **fremskridt** på området.

53. Medlemsstaterne bliver nødt til at arbejde sammen. I Haag-programmet understreges det, at en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kræver, at medlemsstaterne ikke begrænser deres aktiviteter til at opretholde deres egen sikkerhed, men at de også fokuserer på sikkerheden i EU som helhed.

54. Tidligere end forventet vedtog Kommissionen den 29. november 2005 en **meddelelse om forebyggelse og bekæmpelse af finansiering af terrorisme** gennem bedre koordinering på nationalt plan og større åbenhed i den almennyttige sektor.

55. Forsøget på at få oprettet et **europæiske retshåndhævelsesnetværk (LEN)** måtte afbrydes, da der ikke var tilstrækkelig støtte fra medlemsstaterne.

56. Drøftelserne om lovinitiativet fra Østrig til en rådsafgørelse om **ATLAS-samarbejdet** (et netværk for samarbejde om terrorismebekæmpelse) blev suspenderet, fordi Rådet mener, at nogle af elementerne heri allerede findes i initiativet om gennemførelse af den ikke-Schengen relaterede del af tredje søjle i Prüm-traktaten. Østrig er for øjeblikket ved at revidere sit initiativ.

57. Som fastsat i Haag-programmet investerer Kommissionen nu i institutions-/kapacitetsopbygning i tredjelande for at bekæmpe terrorisme. Kommissionen arbejder på at indføre aktiviteter til bekæmpelse af terrorisme i alle sine eksterne tiltag. Der bliver automatisk indsat en standardklausul om terrorismebekæmpelse i alle aftaler, der er til forhandling, eller som er ved at blive indgået, og i **handlingsplaner om europæisk naboskabspolitik**. Kommissionen støtter foranstaltninger til institutions-/kapacitetsopbygning i tredjelande på områderne retfærdighed, frihed og sikkerhed, som samtidig kan bidrage til at bekæmpe terrorisme (f.eks. retsvæsen, politi, pengehvidvaskning osv.).

58. Efter Det Europæiske Råds opfordring bestræbte Kommissionen sig på at inddrage eller gøre **mål om bekæmpelse af terrorisme** til en del af lande- og regionsstrategipapirer og -handlingsplaner i videst muligt omfang under de relevante eksterne bistandsinstrumenter.

59. Rådets Generalsekretariat udarbejdede en rapport ud fra de svar, som indkom fra medlemsstaterne til de henstillinger, som evalueringsholdene kom med som led i første runde af peer-evalueringen af foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. Rapporten blev godkendt i Terrorismegruppen i marts 2007 og består af to dele: en generel vurdering af gennemførelsen af henstillinger og et overblik over situationen i den enkelte medlemsstat.

60. Da der ikke er enighed blandt medlemsstaterne, er Rådet ikke kommet videre med forslaget om indgåelse og undertegnelse af Europarådets konvention om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

61. Den 13. december 2006 vedtog Kommissionen et udkast til beslutning om finansiering af en række tiltag, som skulle styrke Europa-Kommissionens kapacitet til at bidrage til EU's krisestyring, især i forbindelse med terroristangreb, kampagner eller trusler[14]. Det indebærer, at der skal oparbejdes en krisestyringskapacitet fulgt op af udvikling af EU's integrerede krisestyringsordninger.

---

[14] K(2006) 6507.

62. Meddelelsen om et **europæisk program om beskyttelse af kritisk infrastruktur**[15] blev vedtaget den 12. december 2006. Det overordnede mål med programmet er at forbedre beskyttelsen af kritiske infrastrukturer i EU gennem skabelse af en EU-ramme for beskyttelse af kritiske infrastrukturer.

63. Lovforslaget, som omfatter skabelse af et **informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN)**, og hvor der er taget hensyn til reaktionerne på grønbogen om beskyttelse af infrastrukturer, der oprindeligt var planlagt for 2006, måtte udskydes til 2008.

64. Der blev opnået politisk enighed om det finansielle civilbeskyttelsesinstrument ved udgangen af 2006, og det førte til formel vedtagelse af Rådets beslutning[16] af 5. marts 2007.

1.3.3. Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet

65. Der er opnået **færre resultater** på dette område i løbet af 2006 end året før.

66. Den 2. maj 2006 vedtog Kommissionen **gennemførelsesrapporten vedrørende Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel.** Det forventes, at der om kort tid vil foreligge en kommissionsafgørelse om oprettelse af en ekspertgruppe om menneskehandel.

67. Meddelelsen om en overordnet og sammenhængende EU-strategi for måling af kriminalitet og strafferetlig behandling deraf, en EU-handlingsplan for 2006-2010, der oprindeligt var planlagt for 2005, blev vedtaget den 7. august 2006 og er nu ved at blive gennemført. Kommissionens arbejdsdokument om efterretningsledet retshåndhævelse i straffesager, der oprindeligt var planlagt for 2005, måtte udskydes til senere.

68. **EUROPOL** foretog den første **vurdering af truslen fra organiseret kriminalitet** i 2006, og Rådet vedtog konklusioner om fastsættelse af en strategisk prioritering i juni 2006.

69. På grund af manglende enighed blev de fleste af Kommissionens foreslåede tiltag til forebyggelse af organiseret kriminalitet, styrkelse af værktøjer til at behandle finansielle aspekter af organiseret kriminalitet og forbedring af lovgivningen og revision af eksisterende retsinstrumenter ikke færdiggjort i 2006, men måtte udsættes. Der er stadig et parlamentarisk forbehold i forbindelse med vedtagelsen af en rammeafgørelse om deltagelse i en kriminel organisation.

70. Kommissionens meddelelse om udvikling af en generel politik til **bekæmpelse af cyberkriminalitet**, der var planlagt for 2006, blev vedtaget den 22. maj 2007. Forslaget om indgåelse af De Forenede Nationers konvention mod korruption på vegne af EF blev vedtaget den 22. februar 2006.

1.3.4. Politi- og toldsamarbejde

71. Der er **langsomt** gjort **fremskridt** på området.

72. I december 2006 forelagde Kommissionen et forslag om oprettelse af EUROPOL på grundlag af Rådets afgørelse, herunder alle de ændringer, der allerede var indarbejdet i de tre protokoller, samt andre forbedringer til at kunne tackle de nye udfordringer,

---

15 KOM(2006) 786.

16 Rådets beslutning 2007/162/EF, Euratom.

som EUROPOL står over for, og til gøre dens støtte til de retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne mere effektiv.

73. Gennemførelsen heraf er gået særdeles langsomt for de foranstaltninger, der vedrører forbedring af samarbejdet om retshåndhævelse og udviklingen af **Schengen-reglerne** hvad angår grænseoverskridende operationel retshåndhævelse. Noget tilsvarende gælder de foranstaltninger, der vedrører systematiske udvekslingsprogrammer for de retshåndhævende myndigheders personale.

74. Der er gjort fremskridt med operationelt samarbejde. Et sæt af henstillinger om **Told/it-systemet** blev vedtaget i maj 2006, og der arbejdes fortsat med at styrke samarbejdet om retshåndhævelse på Vestbalkan med SECI, det sydøstlige samarbejdsinitiativ, som et vigtigt værktøj. Rådet vedtog konklusionerne om den videre udvikling af SECI den 4.-5. december 2006. Der er fortsat bestræbelser på at give EUROPOL midler til at spille en central rolle i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

75. Fastlæggelsen af sikkerhedsudvalget COSI's rolle hænger sammen med ikrafttrædelsen af forfatningstraktaten.

1.3.5. Krisestyring i Den Europæiske Union

76. Der henvises til punkt 61-63.

1.3.6. Generel forebyggelse af kriminalitet

77. I 2006 arbejdede Kommissionen på at styrke og professionalisere kriminalitetsforebyggelse og hjælpe med at give **Det Europæiske Kriminalpræventive Net (EUCPN)** en større rolle at spille. Der blev ved en afgørelse af 7. august 2006 nedsat en ekspertgruppe, som skulle se på de politiske behov for data om kriminalitet og strafferetlig behandling heraf.

1.3.7. Opbygning af tillid og gensidig tillid

78. Som planlagt i Haag-handlingsplanen vedtog Kommissionen en meddelelse om uddannelse af retsvæsenets aktører den 29. juni 2006. Endvidere blev der den 11. juli 2006 vedtaget en kommissionsafgørelse om forberedelser til at gennemføre udvekslingsprogrammet for retslige myndigheder. Udvekslingerne vil starte i maj 2007 og omfatte 400 dommere og statsadvokater. Der skal foretages en evaluering af pilotprojektet i 2007.

1.3.8. Retligt samarbejde i kriminalsager

79. Generelt er det gået **langsomt** med **fremskridtene** på dette område, og mange tiltag er blevet udskudt.

80. I 2006 blev der på dette område primært lagt fokus på fortsat gennemførelse af princippet om **gensidig anerkendelse.** Den 4. juli 2006 vedtog Kommissionen et **arbejdsdokument om mulighederne for et indeks over tredjelandsstatsborgere, der har modtaget en dom i Den Europæiske Union**. Desuden vedtog Kommissionen den 29. august 2006 et forslag om **gensidig anerkendelse af ikke-frihedsberøvende kontrolforanstaltninger forud for domsafsigelse**.

81. Den anden rapport om gennemførelsen af **rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne** mellem EU-medlemsstater forventes at foreligge i fjerde kvartal af 2007. Tilsvarende måtte rapporten om gennemførelse af rammeafgørelsen af 22. juli 2003 om indefrysning af formuegoder eller

bevismateriale og forslaget om frakendelse af førerretten udsættes til 2008. Initiativet om at gøre det lettere at retsforfølge færdselsforseelser er planlagt til andet kvartal af 2007.

82. **Grønbogen om udeblivelsesdomme (in absentia-domme)** måtte udskydes. Også henstillingen om minimumsstandarder for indsamling og udveksling af elektronisk bevismateriale og udviklingen det **europæiske strafferetlige netværk** måtte udskydes.

83. Hvad angår harmonisering vedtog Kommissionen den 26. april 2006 en **grønbog om uskyldsformodning**, som var planlagt for 2005. Men den anden rapport om gennemførelse af rammeafgørelsen om ofrenes stilling i forbindelse med strafferetlig procedure, der oprindeligt var planlagt for 2005, er igen blevet udsat nu til 2008, da medlemsstaterne ikke alle har givet tilstrækkelige oplysninger.

1.3.9. Retligt samarbejde i civilsager

84. Der er opnået **markante resultater** på området retligt samarbejde i civilsager i løbet af 2006.

85. Haag-programmet lagde stor vægt på fortsat udvikling af retligt samarbejde i civilsager og fuldstændig gennemførelse af programmet om gensidig anerkendelse, der var vedtaget i 2000.

86. Der blev forelagt to grønbøger, den ene den 17. juli 2006 omhandlende lovvalgsregler vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse, og den anden den 24. oktober 2006 omhandlende effektiv fuldbyrdelse af retsafgørelser.

87. Forordningen om indførelse af en **europæisk betalingspåbudsprocedure** blev vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet den 12. december 2006. Men vedtagelsen af direktivet om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område er blevet udskudt som følge af igangværende drøftelser i Europa-Parlamentet.

88. Hvad angår et øget samarbejde blev der den 16. maj 2006 vedtaget en rapport om det **europæiske retlige netværk for civil- og handelssager (2005)**. Desuden er der på grundlag af denne rapport planlagt et ændret forslag for fjerde kvartal af 2007. Der blev også gjort fremskridt med netværkets arbejde med civilsager og databaserne om retspraksis vedrørende europæiske instrumenter.

89. Med hensyn til international retsorden opfordrer Haag-programmet til, at der skal være sammenhæng mellem EU's retsorden og den internationale retsorden og en løbende indsats for at opnå tættere forbindelser og samarbejde med internationale organisationer.

90. Rådet vedtog den 5. oktober 2006 en afgørelse om Fællesskabets tiltrædelse af Haag-konferencen om international privatret. Tiltrædelsen fandt sted den 3. april 2007.

91. Ratificeringen af Haag-konventionen fra 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn er blokeret for øjeblikket på grund af Gibraltarspørgsmålet mellem UK og Spanien. Forhandlingerne fortsætter.

2. KONTROL AF GENNEMFØRELSEN I NATIONAL RET

2.1. Metode

92. Dette vedrører først og fremmest de retsinstrumenter, som medlemsstaterne skal omsætte i national ret, dvs. **direktiver og rammeafgørelser**. For denne rapports vedkommende er skæringsdatoen den **31. marts 2007**.

93. Tabellen i bilag 2 omfatter således alle de instrumenter, hvor gennemførelsesfristen er udløbet på skæringsdatoen.

94. Den **metode**, der benyttes i denne rapport, er den samme som i rapporten om gennemførelsen af Haag-programmet i 2005[17].

2.2. Opfølgning for hvert politikområde

2.2.1. Almindelige retningslinjer

95. For så vidt angår **grundlæggende rettigheder** er det kun direktiv 95/46/EF om beskyttelse af personoplysninger, der er relevant for den nuværende retlige ramme. Direktivet har opfyldt sin målsætning om at sikre et højt beskyttelsesniveau for så vidt angår borgernes ret til privatlivets fred og fjerne hindringer for den frie bevægelighed for personoplysninger inden for EU. Ifølge meddelelsen om opfølgning af arbejdsprogrammet om en bedre gennemførelse af databeskyttelsesdirektivet, der blev vedtaget den 7. marts 2007[18], har alle medlemsstater givet meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger. Nogle af medlemsstaterne er dog ikke nået langt med gennemførelsen. Nogle medlemsstater har ikke indarbejdet en række vigtige bestemmelser, der findes i direktivet. I andre tilfælde er gennemførelsen eller praksis ikke i overensstemmelse med direktivet eller er faldet uden for det råderum, som er overladt til medlemsstaterne. Der er for øjeblikket en række overtrædelsesprocedurer for så vidt angår manglende overholdelse eller ukorrekt anvendelse, og for en af medlemsstaternes vedkommende er der tale om en begrundet udtalelse.

96. Ti medlemsstater har endnu ikke opfyldt deres forpligtelse til indberetning om rammeafgørelsen om grundlæggende elementer i kriminelle handlinger og straffene for **ulovlig handel med narkotika**.

2.2.2. Unionsborgerskab

97. Fra 30. april 2006 blev en række retsinstrumenter vedrørende fri bevægelighed for EU-borgere og statsborgere fra tredjelande ophævet og erstattet ved direktiv 2004/38/EF, som konsoliderer og opdaterer **unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes frit**. Dette retsinstrument er et **vigtigt skridt fremad hvad angår retten til fri bevægelighed** for EU-borgere og deres familiemedlemmer. I begyndelsen var der forsinkelser med gennemførelsen (mindst tretten medlemsstater fik tilsendt en begrundet udtalelse om manglende indberetning den 15. december 2006), men bestræbelserne på at få gennemført direktivet er trappet op, og der er nu fire medlemsstater, der endnu ikke har opfyldt deres indberetningsforpligtelse, og en række medlemsstater, hvis indberetninger er ved at blive gennemgået af Kommissionen.

---

17 KOM(2006) 333 endelig.

18 KOM(2007) 87 endelig.

98. Hvad angår tidligere fællesskabslovgivning om fri bevægelighed for personer, som nu er udløbet, er der stadig en række verserende overtrædelsesprocedurer for så vidt angår manglende overholdelse eller ukorrekt anvendelse for fem medlemsstater, og man er nu nået så langt som til en åbningsskrivelse i henhold til EF-traktatens artikel 228.

2.2.3. Asyl, migration, grænser

99. På **asylområdet** viser rapporten for 2006 igen, at der er **meget tilfredsstillende resultater** med EURODAC's aktiviteter. Hvad der er **skuffende** er dog underretningen om gennemførelsesforanstaltninger for instrumenter som for eksempel direktivet om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere. For fem medlemsstaters vedkommende mangler der stadig noget, og de fremskridt, der er gjort i løbet af året, er ret begrænsede. En række overtrædelser med hensyn til manglende indberetning er genstand for en retsproces. For de senere direktiver om minimumsstandarder for anerkendelse af status som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, er der seksten medlemsstater, der endnu ikke har opfyldt deres indberetningsforpligtelse, hvilket indebærer igangsættelse af overtrædelsesprocedurer.

100. For **lovlig migrations** vedkommende er der henholdsvis otte og elve medlemsstater, som endnu ikke har indgivet underretning om foranstaltninger til gennemførelse af direktiver om familiesammenføring og tredjelandsstatsborgeres ret til status som fastboende udlænding, hvilket er mere end et år efter fristen for gennemførelse. For de seneste direktiver om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse med henblik på studier og lignende aktiviteter samt for tredjelandsstatsborgere, der er ofre for menneskehandel, eller som har været genstand for forsøg på at lette ulovlig indvandring, skulle gennemførelsen være sket i den periode, der gennemgås i denne rapport. Men der er henholdsvis sytten og elve medlemsstater, der er kommet bagud med gennemførelsen.

101. For **ulovlig indvandring** er der gjort fremskridt med at gennemføre tre af de instrumenter, der ligger længst tilbage, idet der dog er en medlemsstat, som synes at have haft store problemer hermed. For de nyere instrumenter har fremskridtene med gennemførelsen været skuffende: syv medlemsstater har endnu ikke opfyldt deres forpligtelser om gennemførelse af direktivet om bistand ved gennemrejse i forbindelse med udsendelse med fly, og nogle af dem er blevet henvist til Domstolen. Hvad angår Rådets direktiv om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om befordrede personer er der ni medlemsstater, der er kommet bagud med gennemførelsen.

2.2.4. Sikkerhed

102. Det er vanskeligt at vurdere gennemførelsen af instrumenterne vedrørende **bekæmpelse af organiseret kriminalitet** og **politi- og toldsamarbejde**, særlig konventionerne og protokollerne, der har hjemmel i EU-traktatens afsnit VI, da der som følge af instrumenternes art ikke er fastsat bestemmelse om, at medlemsstaterne formelt har pligt til at give meddelelse om gennemførelsen, eller at der skal indgives rapport om overvågning heraf på nationalt plan. Det har højeste prioritet at få dem **ratificeret snarest muligt**.

103. Det er således meget vanskeligt at vurdere, om retsinstrumenterne om terrorisme og forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet er i overensstemmelse med de andre regler og/eller anvendes på nationalt plan, da der ofte hverken er krav om

rapporter i disse instrumenter eller nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at give meddelelse om passende nationale foranstaltninger. For rammeafgørelsen om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder er der fem medlemsstater, der endnu ikke har givet indberetning om nationale gennemførelsesforanstaltninger, og det er nu næsten syv år efter fristen for gennemførelse.

104. For **politi- og toldsamarbejdet** er der gjort fremskridt med ratificering af Napoli II-konventionen. Det er nødvendigt med yderligere bestræbelser fra en række medlemsstaters side hvad angår gennemførelsen af den fælles holdning om udveksling af oplysninger med Interpol.

2.2.5. Retligt samarbejde

2.2.5.1. Strafferet

105. På området **gensidig anerkendelse** har alle medlemsstater givet meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende den europæiske arrestordre. Men mindste fire medlemsstater opfordres til fortsat at gøre bestræbelser for fuldt ud at efterleve denne rammeafgørelse. Midt i 2007 vil Rådet offentliggøre en rapport om den praktiske gennemførelse heraf, og der vil være en oversigt over de vigtigste resultater i omkring ti medlemsstater, som vil være evalueret på det tidspunkt.

106. Gennemførelsen af rammeafgørelsen om kendelser om indefrysning af aktiver eller bevismidler er skuffende. Mere end atten måneder efter gennemførelsesfristen er der tretten medlemsstater, der endnu ikke har opfyldt eller kun delvis opfyldt deres indberetningsforpligtelse.

107. Der er indtil nu ingen oplysninger om rammeafgørelsen om økonomiske sanktioner.

108. For harmoniseringsinstrumenter på området **retligt samarbejde** i kriminalsager blev der udgivet et mindre antal rapporter af Kommissionen i den periode, som er omfattet af denne meddelelse. Så ifølge rapporter om instrumenter, der omhandler andre betalingsmidler end kontanter, pengehvidvaskning, redskaber og udbytte fra strafbart forhold samt instrumenter, der omhandler menneskehandel, ulovlig indrejse, transit og ophold, er gennemførelsen generelt utilfredsstillende i de medlemsstater, der er blevet vurderet. Det er forskelligt, hvor mange af medlemsstaterne der endnu ikke har opfyldt deres forpligtelse om indberetning, men der er tale om mange.

109. For rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme har alle EU 25-medlemsstaterne givet indberetning om deres gennemførelsesforanstaltninger, men gennemførelsen er ikke altid fuldt færdig. Der vil blive givet flere oplysninger i den anden rapport, der skal dække alle EU-medlemsstaterne, og som forventes at foreligge midt i 2007.

110. Der er gjort fremskridt for fire EU 10-medlemsstaters vedkommende med hensyn til ratificering af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og protokollerne hertil.

2.2.5.2. Civilret

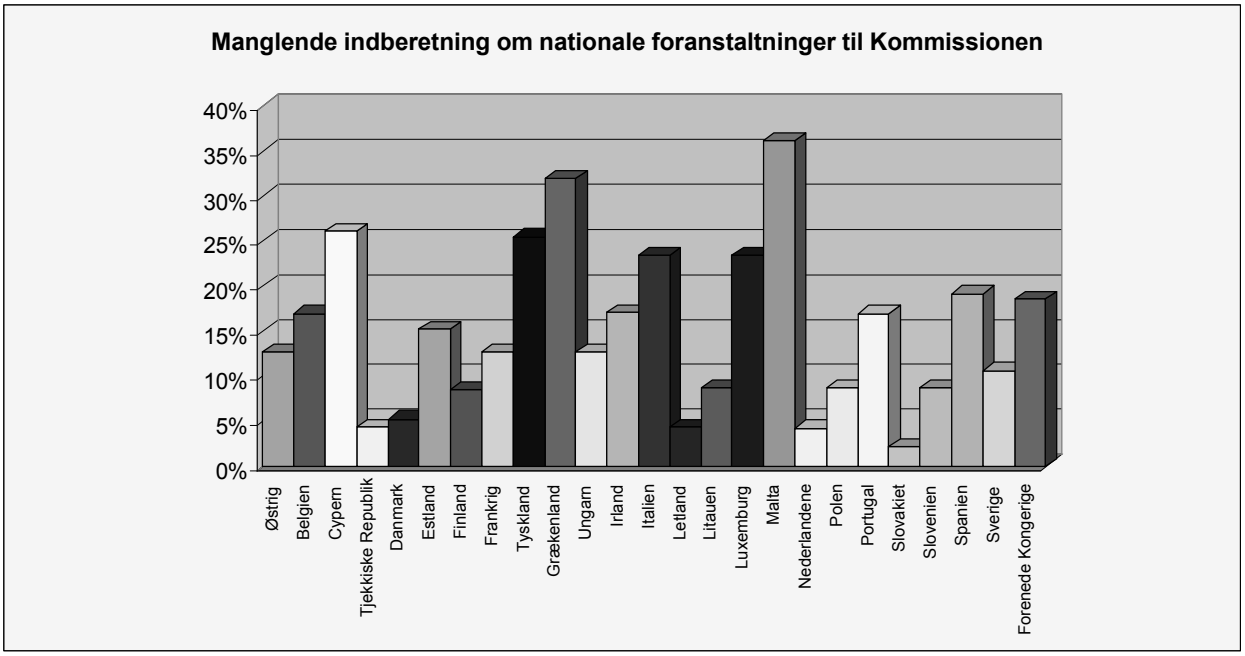
111. Gennemførelsen af to direktiver om **retshjælp** og om **erstatning til ofre for forbrydelser** kan betragtes som tilfredsstillende, selv om der stadig er visse problemer, idet henholdsvis en og fire medlemsstater ikke fuldt ud har opfyldt deres indberetningsforpligtelse.

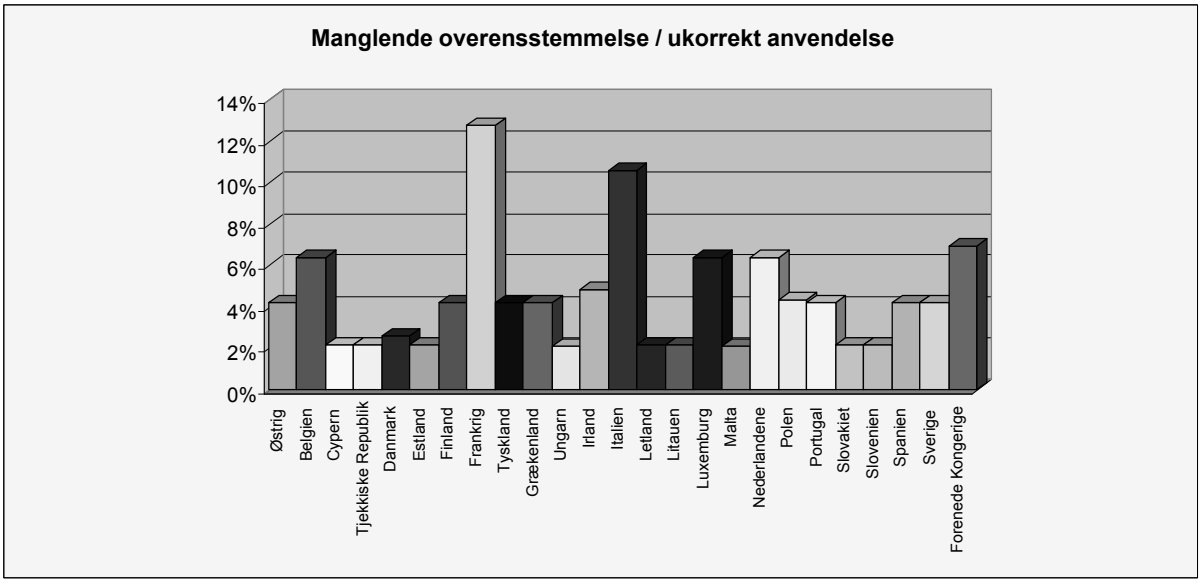
112. Anvendelsen af to forordninger – den ene om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område og den anden om

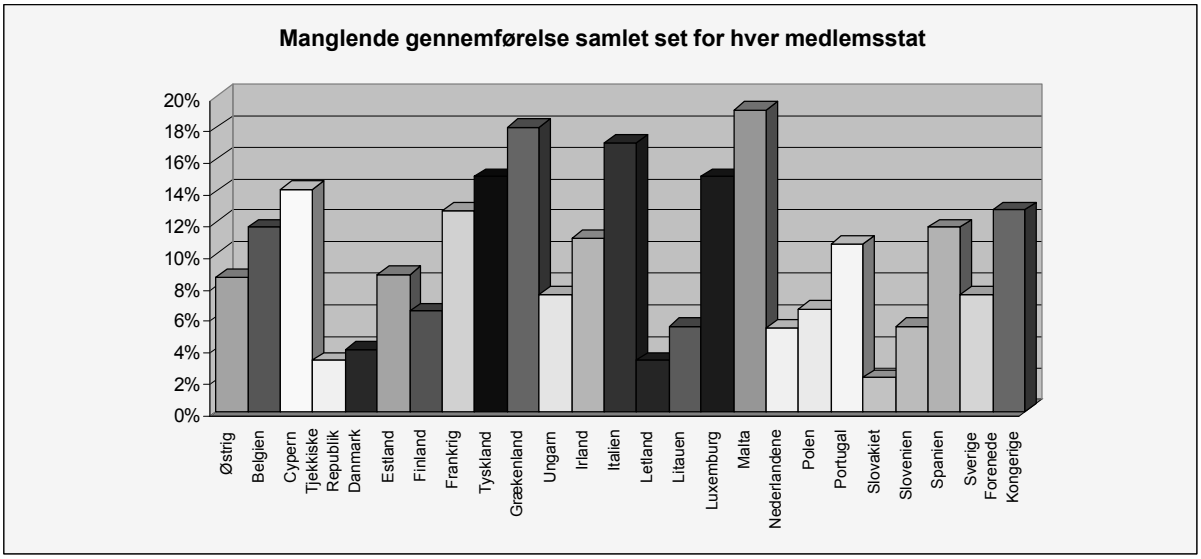
retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område – vil blive evalueret i løbet af 2007. For "Bruxelles II a-forordningen (om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældremyndighed) har alle medlemsstater givet indberetning om retter og appelprocedurer.

2.3. Kontrol for hver medlemsstat

113. På grundlag af de to indikatorer i tabellen i bilag 2 tegner der sig følgende overordnede billede, der omfatter alle instrumenter under ét. De to første diagrammer viser henholdsvis medlemsstaternes manglende meddelelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger og tilfælde af ukorrekt gennemførelse eller anvendelse. Den tredje tabel viser et samlet resultat af de to første kategorier.







3. KONKLUSIONER

114. Denne rapport om Haag-programmet viser, at der er **stor variation** hvad angår de fremskridt, der er gjort med hensyn til vedtagelse på EU-plan og med **national gennemførelse**. Situationen med hensyn til institutionernes vedtagelse har generelt været positiv for så vidt angår anliggender under afsnit IV i EF-traktaten, men for den nationale gennemførelse er der meget, der skal forbedres.

115. Selv om der er gjort markante fremskridt på EU-plan, **har gennemførelsen af programmet overordnet set været lavere end i 2005**. Det skyldes hovedsageligt, at der er gjort **utilstrækkelige fremskridt** især på områder med tilknytning til tredje søjle, såsom forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, politi- og toldsamarbejde, krisestyring inden for EU og retligt samarbejde i kriminalsager.

116. Nogle vigtige fremskridt er der dog gjort. Sammenlignet med 2005 er der i 2006 opnået **flere resultater på områderne** – hovedsageligt under første søjle – med tilknytning til respekt for og beskyttelse af grundlæggende rettigheder, narkotikapolitik, migration og asyl, visum- og grænsepolitik, retligt samarbejde i civilsager.

117. For **retsinstrumenter under afsnit IV i EF-traktaten** og hvad angår indberetning om nationale gennemførelsesforanstaltninger er der gjort visse fremskridt i nogle af EU 15-medlemsstaterne sammenlignet med, hvordan situationen så ud i rapporten fra sidste år. Generelt er der også gjort fremskridt i EU 10-medlemsstaterne med hensyn til opfyldelse af deres indberetningsforpligtelse. På den anden side er situationen fortsat skuffende hvad angår antallet af medlemsstater, der ikke har overholdt gennemførelsesfristen, og forsinkelser med gennemførelsen, som ofte er på mere end et år og til tider adskillige år.

118. For **retsinstrumenterne under afsnit VI i EU-traktaten** bør bestræbelserne for at opnå en både rettidig og en fuldstændig gennemførelse trappes op. Selv om der er gjort fremskridt i medlemsstaterne for nogle af retsinstrumenterne i det seneste år, er der konstateret store forsinkelser med indberetning af gennemførelsesforanstaltninger for rammeafgørelser. Der kan til tider være tale om forsinkelser på op til adskillige år. Sådanne forsinkelser og manglende gennemførelse af EU-instrumenter på nationalt plan fører til en **"virtuel" lovramme** for det politimæssige og retlige

samarbejde i kriminalsager. Endvidere er gennemførelsen i de medlemsstater, der er undersøgt, ofte ufuldstændig eller ukorrekt.

119. Selv om der er forskellige årsager til, at der er gjort færre fremskridt i 2006, så **bekræfter** de langsomme fremskridt, der er gjort i sager henhørende under afsnit VI i traktaten for Den Europæiske Union, at Kommissionen havde ret i de **bekymringer**, den gav udtryk for i årsrapporten for 2005.

120. Denne negative tendens underbygger den vurdering, som Kommissionen kom frem til i sin meddelelse fra 28. juni 2006 om gennemførelse af Haag-programmet, om behovet for at **forbedre beslutningstagningen** på områder, der er omfattet af afsnit VI i EU-traktaten.

121. Som påpeget af Det Europæiske Råd i december 2006 er de mekanismer til beslutningstagning, der anvendes inden for området retlige og indre anliggender, ikke altid med til at gøre beslutningstagningen effektiv og virkningsfuld. Kommissionen bekræfter sin vurdering af, at hvis der skal opnås yderligere fremskridt med etableringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på områder, der er omfattet af afsnit VI i EU-traktaten, er det stadigvæk nødvendigt med mere effektive, gennemskuelige og ansvarlige beslutningsprocedurer.