



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.6.2006  
KOM(2006) 333 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2005**

{SEK(2006) 813}

{SEK(2006) 814}

## **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

### **Rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2005**

1. Denne meddelelse er Kommissionens reaktion på Rådets opfordring til den om at fremlægge en årlig rapport om gennemførelsen af Haag-programmet og -handlingsplanen ("resultattavle")<sup>1</sup> og udgør det første konkrete dokument vedrørende 2005. Den valgte metode vil blive anvendt i forbindelse med årsrapporterne de kommende fire år.
2. I lighed med resultattavlen i forbindelse med Tammerfors-programmet drejer det sig i første omgang i henhold til den fastsatte tidsplan om at kontrollere, at de foranstaltninger, der er fastsat i Haag-programmet, herunder foranstaltningerne vedrørende handlingsplanen på narkotikaområdet, strategien vedrørende de eksterne aspekter af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og handlingsplanen til bekæmpelse af terrorisme, der supplerer Haag-handlingsplanen, er blevet vedtaget. I forbindelse med denne meddelelse gennemgås alle de foranstaltninger, der er fastsat for 2005, således. De foranstaltninger, der er planlagt for 2006 og de efterfølgende år, vil blive behandlet i de kommende årsrapporter (første del og bilag 1).
3. Ud over at kontrollere vedtagelsesproceduren vil der i denne meddelelse for første gang inden for rammerne af en sådan vurdering af politikkerne på området retfærdighed, frihed og sikkerhed blive set nærmere på gennemførelsen af disse politikker på nationalt plan (andel del og bilag 2).

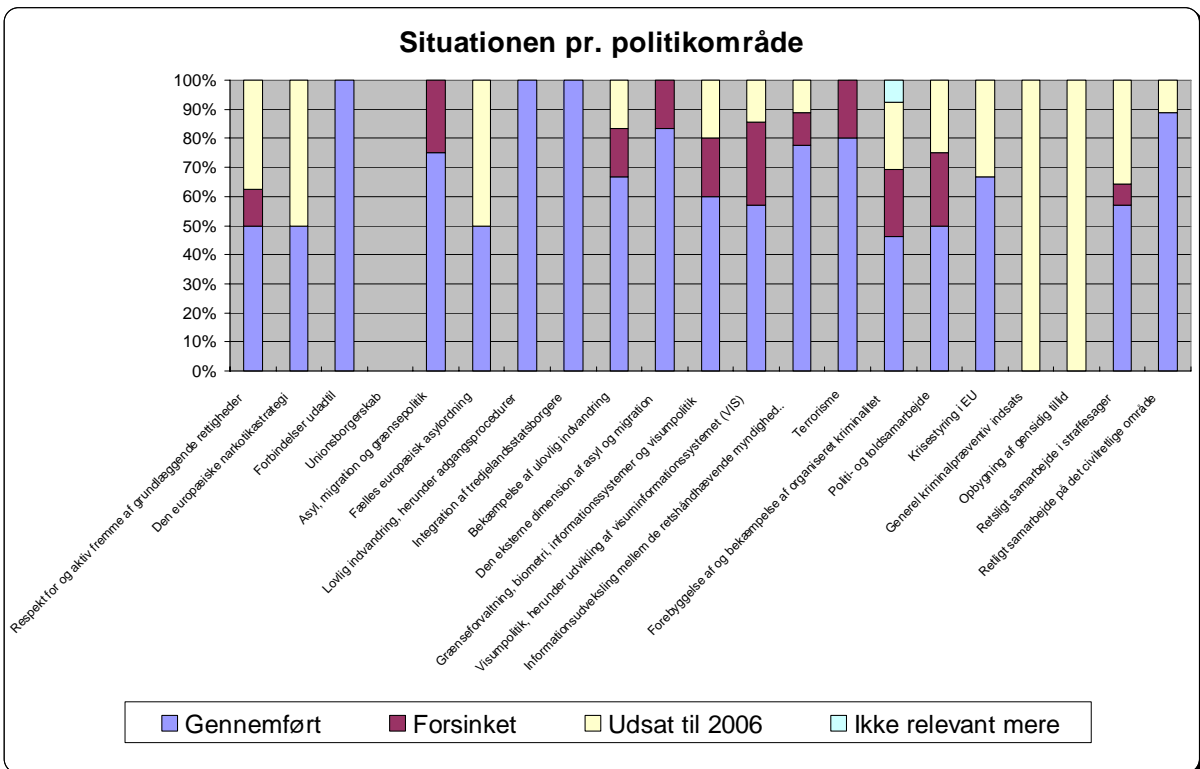
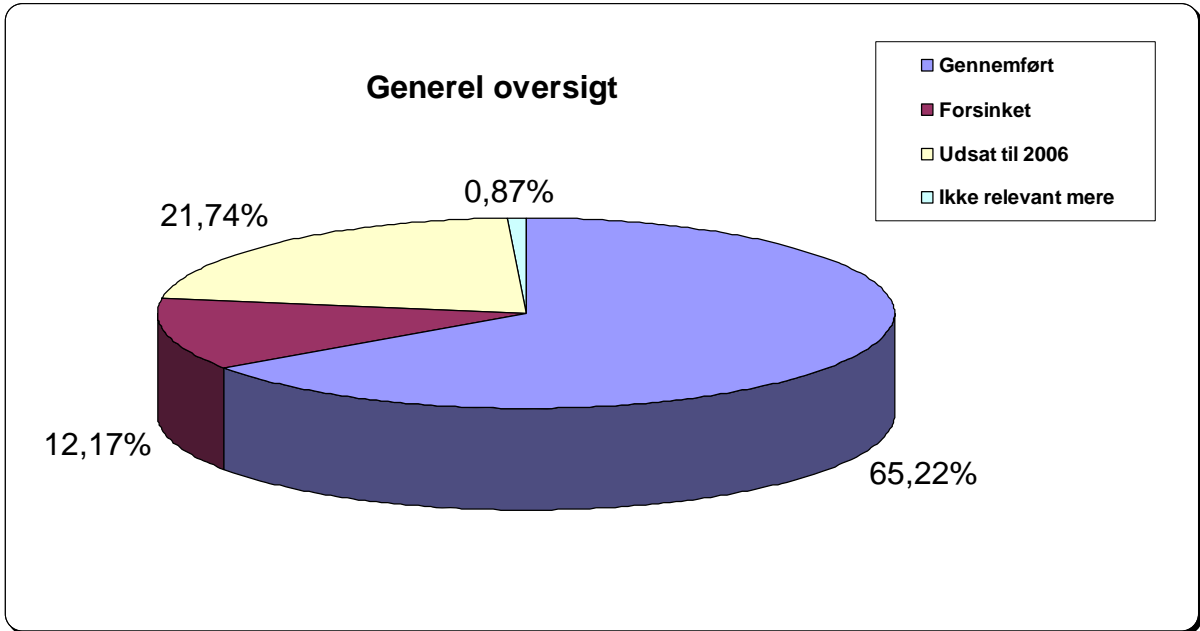
#### **1. KONTROL MED VEDTAGELSEN AF DE FORANSTALTNINGER, DER VAR PLANLAGT FOR 2005 I MEDFØR AF HAAG-PROGRAMMET**

4. I tabel 1 i bilaget gøres der status over hver af de planlagte foranstaltninger enten i 2005 eller regelmæssigt/på kontinuerlig basis i Haag-handlingsplanen. Resultatet heraf (se tabellerne nedenfor) er overordnet positivt, selv om foranstaltningerne ikke var været lige vellykkede på alle områder.

---

<sup>1</sup> 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).

Kontrol med gennemførelsen af foranstaltningerne i medfør af Haag-handlingsplanen på området retfærdighed, frihed og sikkerhed i 2005



## 1.1. Generelle retningslinjer

### 1.1.1. Respekt for og aktiv beskyttelse af grundlæggende rettigheder

5. Resultaterne på dette område er overordnet tilfredsstillende. Det har været muligt at gennemføre hovedparten af de foranstaltninger, der var planlagt i 2005, eller de vil blive det i 2006, med undtagelse af forslaget om EU's tiltrædelse af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der afhænger af, at forfatningen trådte i kraft. Kommissionen vedtog som planlagt forslagene<sup>2</sup> i forbindelse med den overordnede aftale om den finansielle ramme for 2007-2013; opfølgningen af disse afhænger af udviklingen i den såkaldte overordnede aftale.
6. Kommissionens forslag om at udvide mandatet for Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad og oprette et **EU-agentur for grundlæggende rettigheder** udgør et væsentligt og prioriteret tiltag i medfør af Haag-programmet.
7. Vedtagelsen af **meddelelsen om beskyttelse af børns rettigheder** er blevet udsendt til juli 2006 som følge af det intense forberedende arbejde og for at sikre, at der blev taget mest muligt hensyn til alle de forskellige interesser.
8. For så vidt angår **databelskyttelse** har Kommissionens forslag til en rammeafgørelse inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde til formål at supplere de eksisterende normative regler. Den udgør den nødvendige pendant til de forslag, der har til formål at gennemføre tilgængelighedsprincippet og forbedre udvekslingen på tværs af grænserne mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder.

### 1.1.2. Den europæiske narkotikastrategi

9. Som planlagt i Haag-handlingsplanen fik EU i december 2004 en **narkotikastrategi for 2005-2012** og i juni 2005 en **narkotikahandlingsplan (2005-2008)**, hvori der for de deltagende parter fastsættes specifikke prioriterede områder, en detaljeret tidsplan for gennemførelsen samt redskaber til evaluering af og konkrete indikatorer for hver af de foreslåede ca. 80 foranstaltninger. Handlingsplanen giver Kommissionen ansvaret for kontrollen og evalueringen i samarbejde med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug og Europol. Den første årsrapport om gennemførelsen af handlingsplanen vil blive fremlagt i efteråret 2006.

### 1.1.3. Forbindelser udadtil

10. I overensstemmelse med tidsplanen for handlingsplanen fik EU i december 2005 en **strategi for den eksterne dimension** af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed med henblik på navnlig at fremme retsstatsprincippet, stabiliteten og sikkerheden uden for EU's grænser.

---

<sup>2</sup> Forslag til specifikke programmer vedrørende "borgerskab og grundlæggende rettigheder", "bekæmpelse af vold" (Daphne) og "forebyggelse af narkotikamisbrug og informering af offentligheden".

## 1.2. Styrkelse af frihed

### 1.2.1. Unionsborgerskab

11. På dette område lægges der i Haag-programmet først og fremmest vægt på gennemførelsen af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, der senere vil blive evalueret, da gennemførelsesfristen lige netop er udløbet.
12. **Rapporterne om gennemførelsen af direktiverne** om opholdsret for pensionister, studerende og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet og om stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet er ved at blive færdiggjort.

### 1.2.2. Asyl-, migrations- og grænsepolitik

13. For at sikre en bedre koordinering af de nationale politikker og øge samarbejdet og den regelmæssige udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og med Kommissionen har Kommissionen fremsat et **forslag om etablering af en procedure for gensidig informering om medlemsstaternes foranstaltninger** på asyl og indvandringsområdet.
14. For så vidt angår indsamling af oplysninger, der er meget vigtig for bedre at kunne analysere migrationsproblemet, er der sket væsentlige fremskridt. Kommissionen vedtog den 28. november 2005 en **grønbog om det europæiske migrationsnetværks fremtid**, der har til formål at høre de berørte parter, og den udformede samtidig et **forslag til forordning om EF-statistikker** over migration og international beskyttelse, der på nuværende tidspunkt er ved at blive drøftet.

### 1.2.3. En fælles europæisk asylordning

15. Når der gøres status på dette område, er resultatet blandet.
16. Vedtagelsen den 1. december 2005 efter mere end fire års drøftelser af **direktivet om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne** betød afslutningen af første fase af ajourføringen af asylpolitikken. Fremover vil vedtagelsen af sådanne foranstaltninger principielt ikke være omfattet af reglen om enstemmighed, men vil ske i henhold til proceduren i EF-traktatens artikel 251<sup>3</sup>.
17. Kommissionen har iværksat evalueringen af instrumenterne i første fase, men har måttet udskyde fremsættelsen af et forslag om status som fastboende udlænding for flygtninge under international beskyttelse til 2006 med henblik på anden fase af udviklingen af en fælles asylordning i EU. I begyndelsen af 2006 fremlagde

---

<sup>3</sup> I overensstemmelse med artikel 67, stk. 5, første led, hvori det er fastsat, at man vil gå over til denne procedure efter første fase. Generelt gør Rådets vedtagelse af afgørelsen af 22. december 2004 om at få visse områder, der er omfattet af afsnit IV i tredje del i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underlagt proceduren i traktatens artikel 251 i overensstemmelse med kravet i Haag-programmet, det principielt muligt i forbindelse med hele asyl-, migrations- og grænsepolitikken at gå over til den vedtagelsesprocedure, der er fastsat i artikel 251, undtagen for så vidt angår lovlig indvandring.

Kommissionen også en meddelelse om etableringen af de nødvendige samarbejdsstrukturer mellem medlemsstaterne.

18. Det har ikke som planlagt været muligt at foretage evalueringen af **Den Europæiske Flygtningefond** (FER I) i 2005; den har måttet udsættes til 2006.

#### *1.2.4. Lovlig indvandring, herunder adgangsprocedurer*

19. Tidsplanen for 2005 blev overholdt fuldt og helt.
20. På grundlag af resultaterne af den offentlige høring om **grønbogen om en EU-metode til at styre økonomisk migration** fremlagde Kommissionen i december 2005 et **handlingsprogram vedrørende lovlig indvandring** sammen med en række operationelle og retlige foranstaltninger, der skal gennemføres i tidsrummet 2006-2009, og som vedrører indrejse- og opholdsbetingelser, videreformidling af oplysninger og informationsdeling, integrationsforanstaltninger og foranstaltninger, der skal træffes sammen med oprindelseslandene.

#### *1.2.5. Integration af tredjelandstatsborgere*

21. Vedtagelsen den 1. september 2005 af meddelelsen "En fælles dagsorden for integration - **En ramme for integration af tredjelandstatsborgere i Den Europæiske Union**" markerer fastsættelsen af en række fælles grundlæggende principper, der skal danne grundlag for sammenhængende EU-regler vedrørende integration<sup>4</sup>. Disse regler, som blev godkendt på Rådets møde (retlige og indre anliggender) tjener som grundlag for EU's fremtidige initiativer.

#### *1.2.6. Bekæmpelse af ulovlig indvandring*

22. Med henblik på et partnerskab med tredjelande vil vedtagelsen i september 2005 af Kommissionens beslutning om en standardrapport vedrørende de aktiviteter, forbindelsesofficerer på migrationsområdet udfører, og om situationen i værtslandet for så vidt angår ulovlig indvandring bidrage på nyttig vis til forvaltningen af forbindelsesnetværkerne på indvandringsområdet i de berørte tredjelande.
23. **Årsrapporten om den fælles politik for så vidt angår ulovlig migration**, der var planlagt til 2005, vil først blive fremlagt i sommeren 2006 som bilag til Kommissionens fremtidige meddelelse om de kommende prioriteter på dette område.
24. Oprettelsen af et sikkert webbaseret informationsnet for medlemsstaternes migrationsforvaltninger (**ICONET**) udgør et værdifuldt forvaltningsredskab; Kommissionen vil afholde uddannelses- og bevidstgørelseskurser for medlemsstaternes kontaktpunkter for at gøre dem fuldt ud operationelle.
25. Alle de forventede foranstaltninger med henblik på udformningen af en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder og på et tættere samarbejde og gensidig teknisk bistand er blevet gennemført. Kommissionen har således fremsat et **forslag til retsforskrift om tilbagesendelsesprocedurer**. Der er

---

<sup>4</sup> Bl.a. fremme af de grundlæggende rettigheder, bekæmpelse af diskriminering og lige muligheder, som EU-retten udgør en solid ramme for.

blevet iværksat en række **forberedende foranstaltninger med henblik på finansiel støtte** til forvaltning af tilbagesendelser.

26. Efter ikrafttrædelsen af tilbagetagelsesaftalerne med Macao, Hong Kong og Sri Lanka blev forhandlingerne med Rusland afsluttet i oktober 2005 og med Albanien i november 2005. Forhandlingerne med Ukraine, Tyrkiet, Marokko og Pakistan fortsætter.

*1.2.7. Den eksterne dimension af asyl og indvandring*

27. Der skete en bemærkelsesværdig udvikling af denne dimension i 2005.

28. Med henblik på **samarbejdet med tredjelande om forvaltning af indvandring og asyl** har EU vedtaget en række operationelle konklusioner om migrationsforvaltning med tredjelande og forbindelser udadtil. På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Det Europæiske Råd i december 2005 en ambitiøs dagsorden for et styrket samarbejde mellem medlemsstaterne og landene i Afrika og Middelhavsområdet. Kommissionen er blevet opfordret til at koordinere gennemførelsen af disse prioriterede foranstaltninger sammen med medlemsstaterne og internationale organisationer. Den skal informere Det Europæiske Råd herom ved udgangen af 2006.

29. Kommissionen har foreslået en ramme for udviklingen af **regionale beskyttelsesprogrammer** i EU, hvilket medlemsstaterne har taget vel imod. Lanceringen af de første pilotprogrammer i Tanzania og de nye uafhængige stater er imidlertid blevet udskudt til 2006 på grund af tidsplanen for indkaldelse af forslag inden for rammerne af AENEAS-programmet.

*1.2.8. Grænseforvaltning, biometri, informationssystemer og visumpolitik*

30. På dette område er der ligeledes sket væsentlige fremskridt.

31. Med henblik på at fjerne kontrollen med personer ved de indre grænser og inden evalueringen af gennemførelsen af de eksisterende fællesskabsregler, der ikke er knyttet til Schengen-informationssystemerne (SIS II) i de nye medlemsstater, der er planlagt til 2006, har Kommissionen i overensstemmelse med den planlagte tidsplan fremsat et **forslag vedrørende SIS II-retsinstrumenter**.

32. Med hensyn til forvaltningen af de ydre grænser forventes der efter oprettelsen af Grænseforvaltningsagenturet (FRONTEX) den 1. maj 2005 ikke inden 2007 nye forslag som følge af evalueringen af, hvordan det fungerer. Kommissionen har imidlertid bekræftet, at den har til hensigt at fremsætte et **forslag om oprettelse af nationale ekspertteam**, der er i stand til hurtigt at yde teknisk og operationel bistand til medlemsstater, der anmoder herom.

33. Siden 22. december 2004 har **Schengen-reglerne (SIS) fundet delvis anvendelse på Det Forenede Kongerige**. Rådets beslutning vedrørende Det Forenede Kongeriges gennemførelse af en del af SIS vil blive vedtaget, når de nødvendige tekniske tilpasninger i Det Forenede Kongerige er foretaget.

34. Vedtagelsen den 24. november 2005 af Kommissionens meddelelse om kompatibilitet mellem SIS II, visuminformationssystemet (VIS) og EURODAC

udgør et væsentligt skridt hen imod en sammenhængende strategi og mod vedtagelsen af harmoniserede løsninger i EU for så vidt angår **identifikatorer og biometriske data**. I december blev der ligeledes vedtaget operationelle konklusioner som forberedelse til udformningen af minimumsstandarder for nationale id-kort. Til gengæld kan forslaget om ændring af de fælles konsulære instrukser om standarder og procedurer for indhentning af biometriske data først fremsættes i 2006, da der stadig pågår drøftelser om de forudgående nødvendige betingelser.

#### 1.2.9. *Visumpolitik, herunder udvikling af visuminformationssystemet (VIS)*

35. Der er eller vil i løbet af 2006 forskudt blive vedtaget en række prioriterede foranstaltninger som følge af Haag-programmet.
36. Det gælder således for Kommissionens forslag til de nødvendige ændringer for yderligere at forbedre visumpolitikken og sikre oprettelse af fælles visumansøgningscentre og forslaget til ændring af de fælles konsulære instrukser om visumgebyrer.
37. Der er dog sket fremskridt med hensyn til **transit** takket være Kommissionens fremsættelse af et forslag og for så vidt angår **ordningen for lokal grænsetrafik**, som der blev opnået politisk enighed om i februar 2006 under førstebehandlingen.

### 1.3. **Styrkelse af sikkerheden**

#### 1.3.1. *Terrorisme: informationsudveksling mellem de retshåndhævende myndigheder med sikring af den rette balance mellem beskyttelse af privatlivets fred og sikkerhed*

38. Vedtagelsen den 21. februar 2006 af **direktivet om lagring af data** genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF, efter at der kun fem måneder efter, at Kommissionen havde fremsat sit forslag, blev opnået enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet under førstebehandlingen heraf, udgør en interinstitutionel succes, der viser EU's politiske vilje.
39. Samtidig er de fleste af de forventede foranstaltninger i 2005 vedrørende **gennemførelsen af tilgængelighedsprincippet** blevet gennemført. Kommissionen har således fremsat et forslag om fastlæggelse af et tilgængelighedsprincip for retshåndhævelsesrelevant information samtidig med et parallelt forslag om passende garantier og effektive retsmidler i forbindelse med overførsel af personoplysninger med henblik på politimæssigt og retligt samarbejde i straffesager, jf. ovenfor<sup>5</sup>. Fremsættelsen af et *overordnet* forslag om tilgængelighedsprincippet har medført, at vedtagelsen af et forslag vedrørende *specifikt* DNA blev udsat til 2006. Der blev opnået enighed om et svensk initiativ om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem EU-medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder i december 2005. Kommissionen fremsatte forslag om at give de retshåndhævende myndigheder adgang til VIS.

---

<sup>5</sup> Afsnit 8.

40. For så vidt angår **udveksling af data om flypassagerer** vedtog Kommissionen den 16. juni 2006 to initiativer med henblik på at fastsætte retligt acceptable regler for overførslen af data om flypassagerer til USA. Disse initiativer udgør de første EU-foranstaltninger for at berigtige retsgrundlaget for aftalen med USA, som Domstolen annullerede den 30. maj 2006.
41. EU har bestræbt sig på at **fortsætte udformningen af en overordnet strategi til bekæmpelse af terrorisme** i overensstemmelse med den vedtagne tidsplan. Kommissionen har således vedtaget en beslutning om finansiering af pilotprojektet vedrørende bekæmpelse af terrorisme, hvori det bl.a. fastsættes, at der skal oprettes et informations- og krisecenter i Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed. Den har desuden udarbejdet en række forslag, der skal forbedre sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med oplagring og transport af sprængstoffer og sikre industrielle og kemiske prækursorerers sporbarhed. Herudover blev der i december 2005 fastlagt en strategi med hensyn til radikaliserings og rekruttering.
42. Da ingen af medlemsstaterne har inkorporeret hele rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme på behørig vis inden for de fastsatte tidsfrister, har det ikke som planlagt været muligt at begynde en revision og tilpasning heraf ved hjælp af den anden rapport om gennemførelsen af rammeafgårelsen.

#### *1.3.2. Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet*

43. Selv om Kommissionens meddelelse om **udvikling af en strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet** udgør en meget vigtig foranstaltning, der blev vedtaget i henhold til tidsplanen, må det konstateres, at det har været nødvendigt at udskyde mange af de forventede foranstaltninger med henblik på at forbedre kendskabet til organiseret kriminalitet og alvorlige former for kriminalitet samt den øgede indsamling og analyse af oplysninger til 2006.
44. Rådets vedtagelse af retsfor skrifter vedrørende **bekæmpelse af falskmøntneri** er blevet forsinket.
45. Til gengæld er det i henhold til den fastsatte tidsplan lykkedes at udarbejde en plan for opstilling af fælles standarder, bedste praksis og mekanismer til forebyggelse og **bekæmpelse af menneskehandel**.

#### *1.3.3. Politi- og toldsamarbejde*

46. Bestræbelserne for at give **Europaol** midlerne til at spille en central rolle i forbindelse med bekæmpelse af alvorlige former for (organiseret) kriminalitet fortsatte under drøftelserne i Rådet (retlige og indre anliggender). De viser sammen med ændringerne af afgørelsen om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (**CEPOL**), indledningen af drøftelserne om fastlæggelsen af sikkerhedsudvalgets (**COSI**) rolle og den koordinering, der skal foretages mellem de forskellige agenturer (og tjenester), der arbejder på området indre sikkerhed, at der er vilje til igen at sætte gang i den operationelle del af politisamarbejdet.

#### 1.3.4. *Krisestyring i EU*

47. Kommissionen fremlagde den 17. november 2005 en grøn bog om **beskyttelse af kritisk infrastruktur**. Der vil i 2006 blive fremlagt et forslag om oprettelse af et informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN) for at tage hensyn til reaktionerne på grønbogen.

#### 1.3.5. *Kriminalitetsforebyggelse*

48. Efter at det internt er blevet overvejet, hvordan Det Europæiske Kriminalpræventive Net, der blev oprettet i 2005, skal organiseres, vil der i 2006 blive fremsat forslag til at styrke det og gøre det mere professionelt.

### 1.4. **Retfærdighed**

#### 1.4.1. *Tillidsskabende foranstaltninger og gensidig tillid*

49. Efter drøftelserne i efteråret 2005 med de forskellige berørte aktører vil Kommissionen i 2006 fremlægge en **meddelelse om uddannelse af retsvæsenets aktører**. Udvekslingsprogrammet for dommere vil blive fortsat inden for rammerne af den forberedende aktion i 2006, inden det integreres som en del ("strafferet") af rammeprogrammet "retfærdighed og grundlæggende rettigheder".

#### 1.4.2. *Strafferetligt samarbejde*

50. For så vidt angår den fortsatte **gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse** er tidsplanen for Kommissionens forventede foranstaltninger i 2005 blevet overholdt. Det gælder således for meddelelsen om gensidig anerkendelse, der fornyer de generelle regler på området, forslag til retsforskrifter om at tage hensyn til straffedomme i EU's medlemsstater i ny strafferetlig forfølgning og tilrettelæggelsen af udvekslinger mellem medlemsstaterne af oplysninger fra strafferegistre og indholdet af strafferegistrene samt rapporterne om gennemførelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

51. Det må desværre konstateres, at vedtagelsen af to meget vigtige foranstaltninger er **meget forsinket**, idet der først blev opnået politisk enighed om rammeafgørelsen om en europæisk **bevissikringskendelse** i juni 2006, og rammeafgørelsen om **visse proceduremæssige rettigheder i straffesager** stadig drøftes. Hverken den ene eller den anden rammeafgørelse blev som planlagt i Haag-programmet vedtaget i 2005.

52. For så vidt angår **gensidig tilnærmelse** af medlemsstaternes lovgivninger blev grønbogen om konflikter om stedlig kompetence og ne bis in idem-princippet i straffesager vedtaget i 2005, men grønbogen om uskyldsformodning blev udsat. Det samme gælder for den anden rapport om gennemførelsen af rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager, da medlemsstaterne ikke havde indsendt tilstrækkelige oplysninger.

#### 1.4.3. *Civilretligt samarbejde*

53. Resultaterne på området civilretligt samarbejde i 2005 var meget bemærkelsesværdige, idet alle de foranstaltninger, der skulle gennemføres, blev det. Det var bl.a. tilfældet på området gensidig anerkendelse, hvor der i de kommende år

forventes nye tiltag, bl.a. på familieretsområdet som følge af vedtagelsen af grønnebøgerne om henholdsvis arv og lovvalgs- og kompetencekonflikter i skilsmisssager, og forslaget til forordning om underholdspligt, hvor Kommissionen har opfordret til, at forslaget vedtages ved fælles beslutningstagning.

## 2. KONTROL MED MEDLEMSSTATERNES INKORPORERING AF RETSAKTER I NATIONAL RET

### 2.1. Metoder

54. Dette vedrører først og fremmest de retsinstrumenter, som medlemsstaterne skal inkorporere i national ret, dvs. direktiver og rammeafgørelser. I lyset af det gennemsnitlige tidsrum for inkorporering i national ret er det endnu ikke muligt at foretage en sådan kontrol for så vidt angår de retsakter, der er fastsat i Haag-handlingsplanen, da fristen ikke er udløbet for nogen af dem på tidspunktet for denne meddelelse<sup>6</sup>. Det forekommer til gengæld relevant for så vidt angår regnskabsåret 2005 overordnet på en bestemt dato (31. marts 2006 med henblik på denne meddelelse) at analysere og evaluere medlemsstaternes hidtidige gennemførelse af de instrumenter, der er vedtaget på området retfærdighed, frihed og sikkerhed.
55. Bilag 2 omfatter således alle de instrumenter, hvor gennemførelsesfristen er udløbet på datoen for denne meddelelse. Ud over direktiver og rammeafgørelser omfatter det også retsinstrumenter, der er blevet fulgt op på nationalt plan, og hvor anvendelses-/gennemførelsesfristen også er udløbet på datoen for vedtagelsen af denne meddelelse. Det gælder for visse forordninger eller handlingsplaner, der er vedtaget i medfør af EF-traktaten (TEF) eller visse afgørelser med hjemmel i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). I tabel 2 gengives desuden artikel 22 i TEF, hvis anvendelse har været genstand for en række på hinanden følgende detaljerede rapporter.
56. For at finde en sammenhængende metode med henblik på evalueringen af gennemførelsen på nationalt plan af politikkerne på området retfærdighed, frihed og sikkerhed er det hensigtsmæssigt at tage hensyn til de mange forskellige disponible data, afhængig af om forskrifterne er vedtaget på grundlag af TEF eller afsnit VI i TEU.
57. Fælles for medlemsstaterne er deres forpligtelse til at inkorporere foranstaltningerne i direktiver eller rammeafgørelser i national ret og systematisk **give meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne** til Kommissionen og/eller, afhængig af det enkelte tilfælde, Rådets Generalsekretariat. Opfyldelsen af denne forpligtelse er følgelig blevet valgt som en af de relevante faktorer med henblik på at evaluere gennemførelsen på nationalt plan. Det har imidlertid været nødvendigt at opgive at kontrollere, om forpligtelsen bliver efterkommet på den dato, der er fastsat i de pågældende instrumenter, da disse frister for så vidt angår rammeafgørelser kun undtagelsesvis overholdes af den ene eller anden medlemsstat. Uden at udelukke muligheden for at anvende dette kriterium fremover, når det drejer sig om at evaluere opfølgningen af gennemførelsen på nationalt plan af foranstaltningerne i Haag-

---

<sup>6</sup> Det er først på grundlag af rapporterne om gennemførelsen af Haag-programmet for 2007-2008, at der kan foretages en opfølgning af inkorporeringen i national ret af foranstaltningerne i programmet.

programmet/-handlingsplanen forekom det bedre på dette tidspunkt at holde fast i, om forpligtelsen til at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne på datoen for den frist, der er vedtaget i forhold til denne meddelelse, nemlig 31. marts 2006, var overholdt.

58. En anden fælles faktor ud over den formelle forpligtelse til at inkorporere i national ret og give meddelelse om gennemførelsesbestemmelser er medlemsstaternes pligt til for så vidt angår indholdet at sikre en korrekt **gennemførelse og anvendelse af EU- og EF-retten**.
59. Kommissionen kan undertiden foretage en indholdsmæssig evaluering af kvaliteten af gennemførelsen på nationalt plan, når den besvarer breve fra borgere eller spørgsmål eller andragender fra Europa-Parlamentet. I lyset af de mange forskellige informationskilder og deres art er det ikke muligt at udarbejde en udtømmende liste over de elementer, der ikke er medtaget i vedlagte tabel. De er dog ofte medtaget og indarbejdet i de overordnede analyser af hvert instrument i form af gennemførelsesrapporter.
60. For så vidt angår rammeafgørelser, der er vedtaget på grundlag af EU-traktatens kapitel VI, er det i det mindste systematisk fastsat, at Kommissionen skal udarbejde en rapport. Rapporten tjener oftest som grundlag for udarbejdelsen af Rådets endelige rapport, der kun meget undtagelsesvis giver anledning til drøftelser. I forbindelse med visse rammeafgørelser, hvori der er fastsat forskudte frister for gennemførelsen af foranstaltningerne, udarbejdes der flere på hinanden følgende rapporter (f.eks. rammeafgørelsen om ofres stilling). Herudover har Kommissionen fremlagt en ny rapport, hvori situationen er ajourført (f.eks. rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre eller om bekæmpelse af terrorisme), bl.a. når de første rapporter blev fremlagt før den seneste udvidelse (f.eks. rammeafgørelsen af 2001 om hvidvaskning af penge). Kommissionen tager desuden undertiden initiativ til at fremlægge en sådan rapport om instrumenter, i forbindelse med hvilke der ikke er fastsat pligt hertil (f.eks. afgørelsen om Eurojust eller instrumenterne om beskyttelse af finansielle interesser). Dette skete ikke i forbindelse med de første fælles aktioner såsom den vedrørende deltagelse i en kriminel organisation. I de fælles holdninger fastsættes det til gengæld i lighed med rammeafgørelserne, at der skal udarbejdes en rapport om gennemførelsen på nationalt plan<sup>7</sup>.
61. Det er ikke helt tilfældet i forbindelse med instrumenter med hjemmel i EF-traktaten. Selv om det i forbindelse med de fleste af dem fastsættes, at der skal udarbejdes en rapport om kontrollen med gennemførelsen på nationalt plan, er det symptomatisk, at det ikke sker i spørgsmål vedrørende ulovlig indvandring. I ingen af de fire direktiver, der er vedtaget på området, hvis frist for gennemførelse og pligt til at give meddelelse om de nationale gennemførelsesforanstaltninger udløb den 31. marts 2006, fastsættes det, at der skal udarbejdes en sådan rapport. På området civilretligt samarbejde er det heller ikke i direktiv 2003/8/EF vedrørende retshjælp fastsat, at der skal udarbejdes en sådan rapport.

---

<sup>7</sup>

Derudover foretages der helt undtagelsesvis en ekspertevaluering på nationalt plan af visse tekster i medfør af den fælles aktion af 1997. Det skal der således i løbet af 2006 foretages af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Der er ikke taget hensyn til disse evalueringer i denne meddelelse, da de enten er for gamle eller for generelle.

62. Det forhold, at der ikke udarbejdes rapporter, har imidlertid ikke de samme følger afhængig af, om instrumenterne er vedtaget i medfør af EF-traktaten eller EU-traktaten. Gennemførelsesrapporterne er de eneste offentlige publikationer, hvori der gøres status over, hvor vellykket gennemførelsen på nationalt plan af instrumenter på området politisamarbejde eller strafferetligt samarbejde har været. For de instrumenter, hvor der ikke er pligt til at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltningerne, findes der overhovedet ingen oplysninger om, hvorvidt den vedtagne foranstaltning er effektiv eller ej. Det gælder således for den fælles aktion vedrørende deltagelse i kriminelle aktiviteter. Det er i øvrigt et af de forhold, der begrundede forslaget om en omarbejdning af dette instrument.
63. Omvendt har overtrædelsesprocedurerne i forbindelse med fællesskabsinstrumenter en tydelig afskrækkende virkning for medlemsstater, der undlader at gennemføre dem, idet de får negativ omtale og eventuelt må betale tvangsbøder (se tabellen i bilag 2 om opfølgningen af kvaliteten af gennemførelsen).

## 2.2. Opfølgning pr. politikområde<sup>8</sup>

### 2.2.1. Generelle retningslinjer

64. For så vidt angår grundlæggende rettigheder er det kun direktiv 95/46/EF om **beskyttelse af personoplysninger**, der er berørt på nuværende tidspunkt. 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. Alle medlemsstater har ifølge den første gennemførelsesrapport opfyldt deres forpligtelse til at gennemføre direktivet på **generelt tilfredsstillende vis**, selv om der er fundet et par tilfælde af manglende anvendelse.
65. Kommissionens evaluering af handlingsplanen 2000-2004 i 2004 på grundlag af data fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug og Europol giver et **blandet billede** af anvendelsen af den europæiske strategi og handlingsplan på **narkotikaområdet** på nationalt plan.

### 2.2.2. Unionsborgerskab

66. Erfaringerne fra Kommissionens rapporter og overtrædelsesprocedurerne viser et **tilfredsstillende** resultat for så vidt angår anvendelsen af bestemmelserne i EF-traktatens del II. Alle medlemsstaterne har generelt opfyldt deres forpligtelse til at give meddelelse om nationale foranstaltninger for gennemførelse af afledt ret inden sidste frist den 31. marts 2006. Gennemførelsen af direktiverne om opholdsret for pensionister, studerende og lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet er overordnet tilfredsstillende. Det gælder også for det nuværende direktiv om ret til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område, selv om der har været et par tilfælde af mangelfuld anvendelse.

---

<sup>8</sup>

For at sikre sammenhæng anvendes opstillingen i Haag-handlingsplanen.

67. Direktiverne om stemmeret ved lokalvalg og til Europa-Parlamentet er blevet gennemført på tilfredsstillende vis, selv om borgerne ikke i tilstrækkelig grad har udnyttet dem.

### 2.2.3. *Asyl, indvandring og grænser*

68. Foruden Kommissionens rapporter om EURODACs funktion, som er meget tilfredsstillende, er **første fase af asylproceduren** ved at blive evalueret. Som det fremgår af tabellen i bilag 2, gør de fortsat manglende meddelelser om gennemførelsesforanstaltninger det allerede nu muligt at konkludere, at gennemførelsen ikke er optimal.

69. Da EU's politik for så vidt angår **lovlig indvandring** er ret ny, findes der på nuværende tidspunkt ingen rapporter, der gør det muligt at foretage en overordnet evaluering. En **manglende** anvendelse kan imidlertid skyldes, at der er mange medlemsstater, der ikke har givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med direktiverne om retten til familiesammenføring og om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding; der er i den forbindelse iværksat flere overtrædelsesprocedurer.

70. For så vidt angår **ulovlig indvandring** fremgår det trods de manglende gennemførelsesrapporter af de foreliggende oplysninger, at gennemførelsesgraden af de ældste retsakter er **relativ tilfredsstillende**, dog med undtagelse af én enkelt medlemsstat.

### 2.2.4. *Sikkerhed*

71. Ud over rammeafgørelserne er det svært at vurdere gennemførelsen af instrumenterne vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet og politi- og toldmæssigt samarbejde, bl.a. konventionerne og protokollerne hertil, der har hjemmel i EU-traktatens afsnit IV, 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 udarbejdes en rapport om gennemførelsen på nationalt plan. Det har højeste prioritet at få dem ratificeret snarest muligt.

### 2.2.5. *Retligt samarbejde*

#### 2.2.5.1. *Straffesager*

72. Selv om hver anden medlemsstat i begyndelsen var bagefter med gennemførelsen af rammeafgørelsen om den **europæiske arrestordre**, der udgør det vigtigste instrument i forbindelse med gensidig anerkendelse, **fungerer** den i dag i hele EU, dog med forbehold af visse medlemsstater, der endnu mangler at gøre en indsats for fuldt og helt at overholde retsakten, og selv om der i flere medlemsstater opstod visse forfatningsmæssige problemer.

73. For så vidt angår instrumenterne for **gensidig tilnærmelse**, hvoraf mange er relevante i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, er den overordnede evaluering af gennemførelsen i særlig grad **skuffende**, selv om det af Kommissionens på hinanden følgende rapporter om opfølgningen af gennemførelsen fremgår, at der er en positiv udvikling i gang. Instrumenterne er meget ofte ikke gennemført

fuldstændigt og undertiden med stor forsinkelse afhængig af den enkelte medlemsstat.

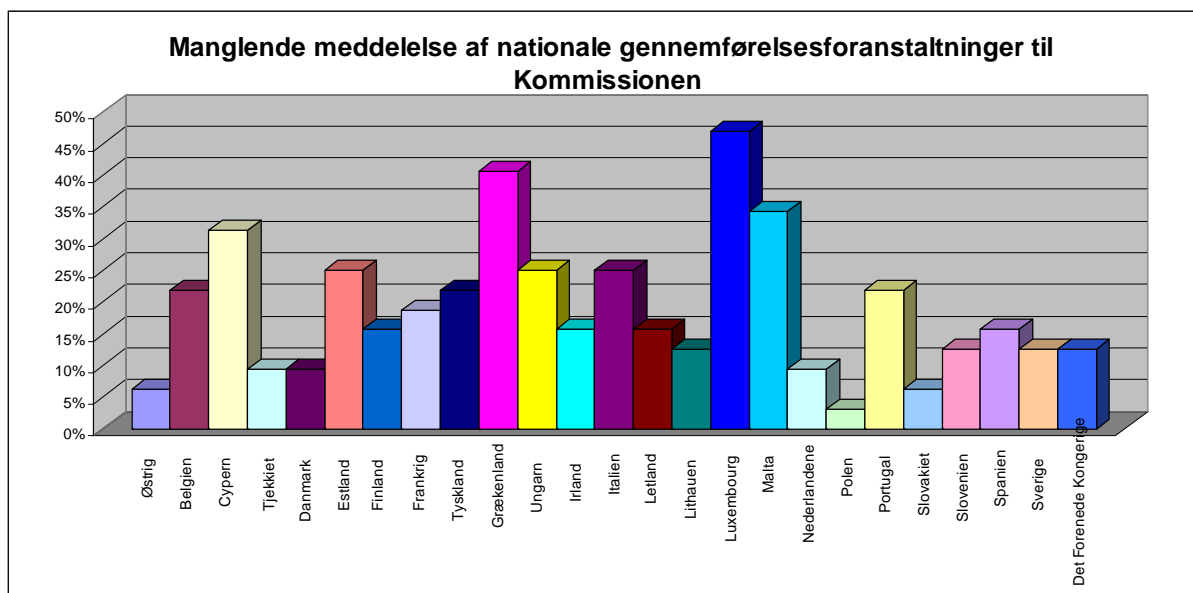
74. Som traktaterne ser ud på nuværende tidspunkt, er det næppe sandsynligt, at det vil medføre iværksættelse af overtrædelsesproceduren.

#### 2.2.5.2. Civile retssager

75. Det er svært på nuværende tidspunkt at foretage en evaluering af de to berørte retsakter<sup>9</sup>, da gennemførelsesfristen for alle bestemmelser ikke var udløbet (31. marts i denne meddelelse) for den ene retsakt, mens den netop var udløbet for den anden. På grundlag af den eneste foreliggende rapport på nuværende tidspunkt om gennemførelsen af forordningen om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager kan det imidlertid konkluderes, at det er nødvendigt at foretage en række forbedringer. Kommissionen har derfor den 15. juli 2005 vedtaget et forslag med henblik på at ændre forordningen; forslaget behandles på nuværende tidspunkt i Rådet og Europa-Parlamentet.

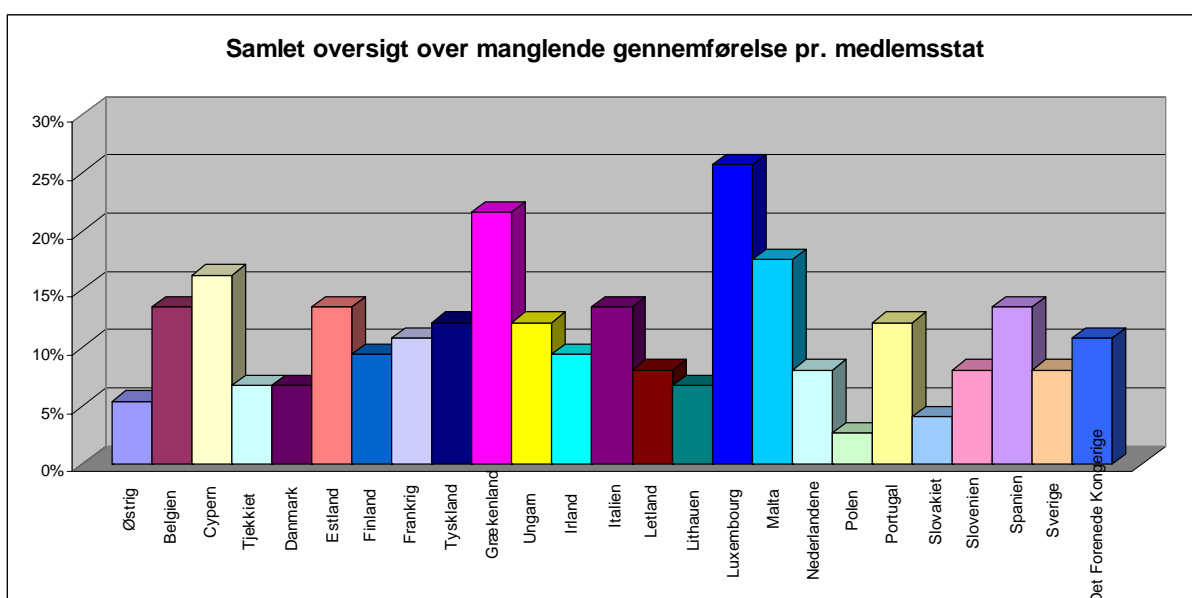
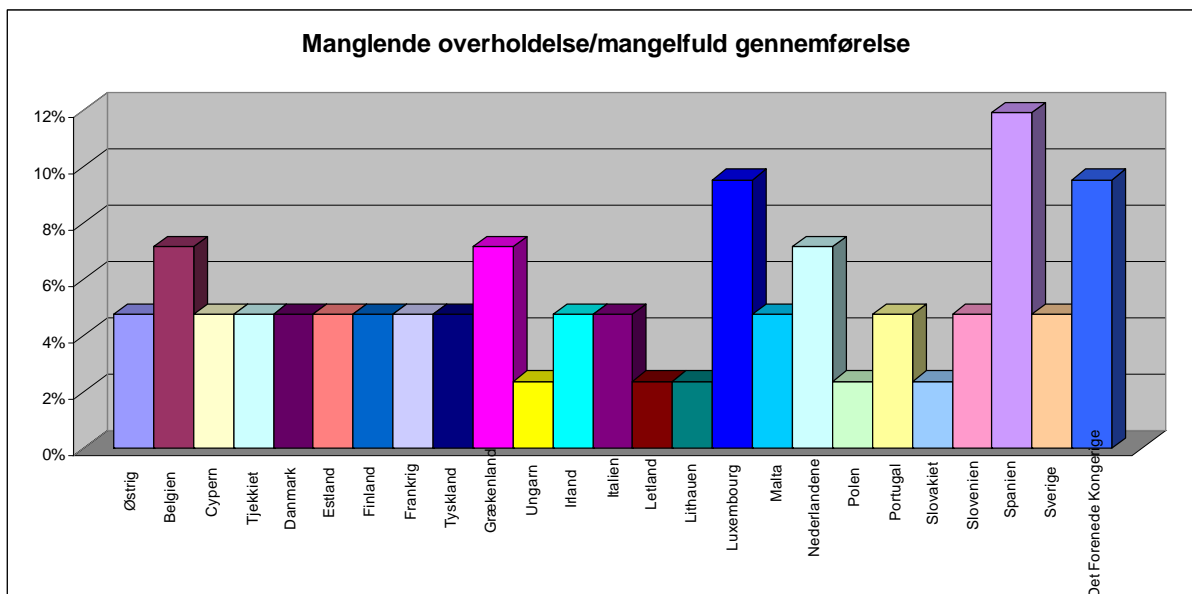
### 2.3. Opfølgning pr. medlemsstat

76. På grundlag af de to indikatorer<sup>10</sup> i tabellen i bilag 2 tegner der sig følgende overordnede billede, der omfatter alle instrumenter. De to første diagrammer viser henholdsvis medlemsstaternes manglende meddelelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger og deres manglende overholdelse eller mangelfulde anvendelse. Det tredje viser et samlet resultat af de to første diagrammer.



<sup>9</sup> Direktiv 2003/8/EF om retshjælp og direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser.

<sup>10</sup> Indikatorerne beskrives i afsnit 57-63 i denne meddelelse.



### 3. KONKLUSION

77. Ved afslutningen af denne første rapport om opfølgningen af Haag-programmet er det slående at konstatere, i hvor høj grad **det overordnet positive resultat af tidsplanen for gennemførelse i 2005 står i kontrast til det langt mere blandende resultat af kontrollen med gennemførelsen på nationalt plan** af de vedtagne instrumenter.
78. Det fremgår af kontrollen med vedtagelsen af de foranstaltninger, der var planlagt i 2005 i medfør af Haag-programmet, at **den interinstitutionelle mekanisme** fungerer godt for så vidt angår politikken på området retfærdighed, frihed og sikkerhed, der er omfattet af **EF-traktaten**. Det er fremskridtene på områderne *civilretligt samarbejde* og *borgerskab* et bevis for. Det skal dog nævnes, at selv på disse områder, har vedtagelser ved enstemmighed, når det var påkrævet, bremset vedtagelsesprocessen, hvilket uden tvivl har været medvirkende til at forsinke udformningen af de

prioriterede politikker i medfør af Haag-programmet. Det gælder således for første fase af den europæiske *asylordning*. Til gengæld har den interinstitutionelle dialog i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure vist sig at være særdeles frugtbar, idet den har gjort det muligt på nogle få måneder at nå til enighed om de væsentligste retsakter såsom direktivet om *lagring af data* og om en *fællesskabskodeks for personers grænsepassage* og forordningen om *lokal grænsetrafik*.

79. Der er forskellige årsager til den som kontrast hertil langsomme gennemførelse på områder, der henhører under afsnit VI i EU-traktaten. Kravet om enstemmighed på området politimæssigt og strafferetligt samarbejde har bremset vedtagelsen af en række vigtige foranstaltninger såsom bevissikringskendelsen og rammeafgørelsen om processuelle minimumsgarantier. En anden medvirkende faktor til forsinkelser har været Rådets usikkerhed og tøven i forbindelse med valg af retsgrundlag, som i år har yderligere forsinket vedtagelsesprocessen trods Domstolens dom af 13. september 2005 i sag C-176/03.
80. Den indledende evaluering af gennemførelsesforanstaltningerne på nationalt plan i forbindelse med politikkerne på området retfærdighed, frihed og sikkerhed har i vid udstrækning vist, at de er mangelfulde og klart utilfredsstillende på nuværende tidspunkt. Denne konstatering fratager imidlertid ikke medlemsstaterne for ansvaret herfor.
81. Da en række af politikkerne på området retfærdighed, frihed og sikkerhed er relativt nye, er det desuden ofte for tidligt at foretage en evaluering af gennemførelsen på nationalt plan. Det gælder for asyl, lovlig indvandring, gensidig anerkendelse på det straffe- og civilretlige område, men også for så vidt angår narkotika, hvor der har fundet en særlig kontrol sted sammen med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug.
82. Det er imidlertid navnlig **de både kvantitative og kvalitative mangler** generelt i forbindelse med gennemførelsen af **instrumenterne under afsnit VI i EU-traktaten**, der er slående. Som eksempel kan nævnes, at den indsats, der er blevet gjort i EU for at bekæmpe terrorisme, således som det fremgår af kontrollen med denne politik i første del, ikke modsvares af tilsvarende foranstaltninger på nationalt plan.
83. Denne meddelelse viser således, at der er brug for at forbedre de nuværende regler, navnlig for så vidt angår beslutningsprocedurerne på området politimæssigt og strafferetligt samarbejde. Det er formålet med meddelelsen "Gennemførelsen af Haag-programmet: vejen frem", der vedtages parallelt hermed.