



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.7.2008
KOM(2008) 373 endelig

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

Rapport om gennemførelsen af Haagprogrammet i 2007

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(forelagt af Kommissionen)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

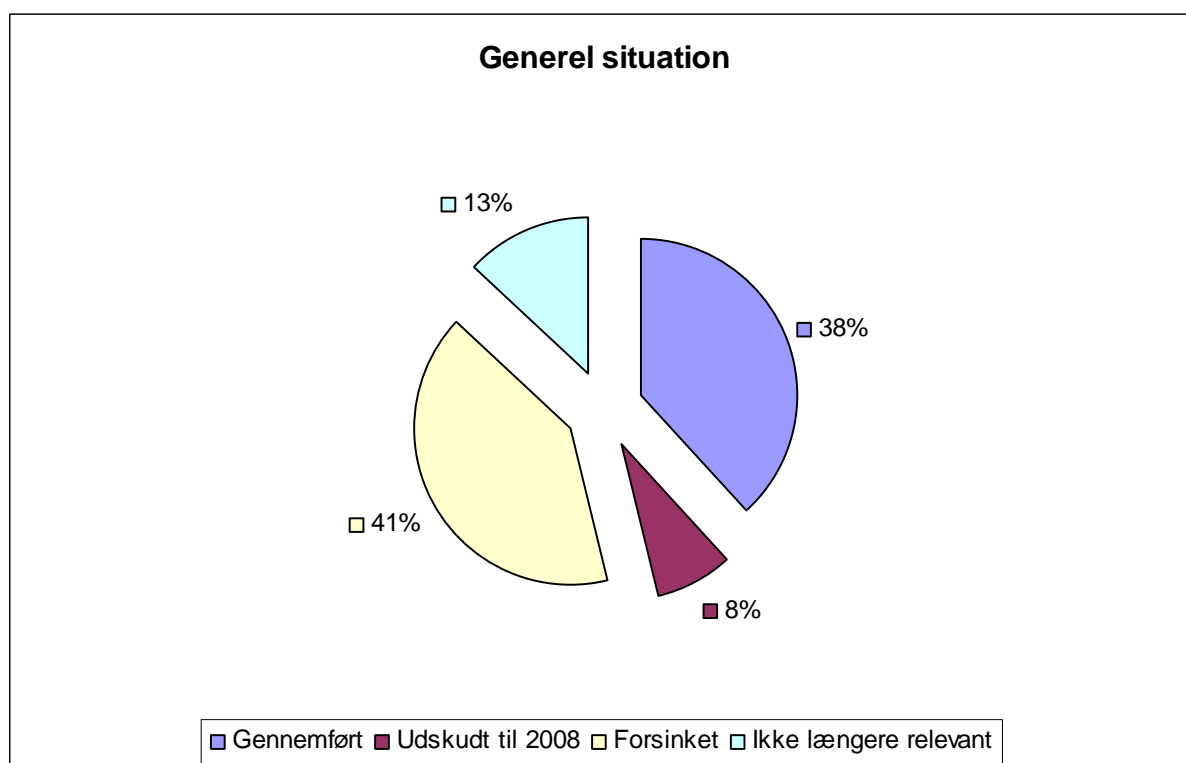
Rapport om gennemførelsen af Haagprogrammet i 2007

1. Denne meddelelse er udarbejdet på foranledning af Rådets ønske om, at Kommissionen forelægger en årlig rapport om gennemførelsen af Haagprogrammet og handlingsplanen herfor¹. Der benyttes samme fremgangsmåde som i den første årsrapport (for 2005)².
 2. Formålet hermed er at **overvåge vedtagelsen af de foranstaltninger**, der er fastlagt i Haagprogrammet, både på **institutionelt plan** (del I og bilag 1) og på **nationalt plan** (del II og bilag 2). Gennemførelsen af handlingsplanen på narkotikaområdet, strategien vedrørende de eksterne aspekter af området frihed, sikkerhed og retfærdighed og handlingsplanen til bekæmpelse af terrorisme, der supplerer Haaghandlingsplanen, bliver således sammenholdt med den fastsatte tidsplan.
 3. Der bliver derfor set nærmere på alle de foranstaltninger, der er foreslået for 2007, og dem, som har været i gang siden 2005. Om nødvendigt henvises der i meddelelsen også til yderligere foranstaltninger, som, selv om de ikke indgik i handlingsplanen, ikke desto mindre supplerede det arbejde, der var gjort på de forskellige politikområder under Haagprogrammet.
- 1. KONTROL MED VEDTAGELSEN AF DE FORANSTALTNINGER, DER VAR PLANLAGT FOR 2007 UNDER HAAGPROGRAMMET**
4. **Samlet set er vurderingen temmelig utilfredsstillende**³. Et betydeligt antal foranstaltninger, der indgik i handlingsplanen (jf. navnlig foranstaltningerne under afsnit 1.3.3. og 1.4.2.) måtte opgives eller udskydes, enten fordi de blev overflødiggjort på grund af udviklingen, eller fordi nye områder blev prioriteret højere. Tidsplanen for visse foranstaltninger skulle endvidere revideres under hensyn til den mulige udvikling på det institutionelle område.
 5. 2007-rapporten viser en **lavere gennemførelsesrate (38 % af foranstaltningerne er gennemført)** end i 2006 (hvor 53 % blev gennemført), og en betydelig stigning i antallet af foranstaltninger, der måtte udskydes: 41 % sammenlignet med 27 % i 2006.

¹ Haagprogrammet: 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 Haagprogrammet 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.

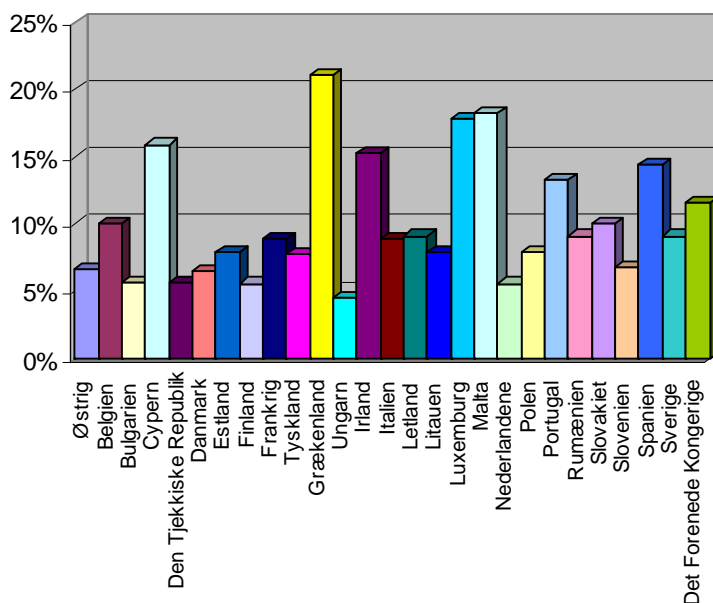
³ Vurderingen af gennemførelsen gælder både Kommissionens fremlæggelse af forslag og initiativer og Rådets og Europa-Parlamentets vedtagelse heraf.

6. **Tabel 1** vedrører situationen for de institutionelle foranstaltninger, der var planlagt for 2007 (eller tiltag, der ikke var gennemført de tidligere år), eller igangværende foranstaltninger⁴ i Haagbehandlingsplanen.
7. Der var en **tilfredsstillende gennemførelse** inden for følgende områder: migration og grænsepolitik, terrorisme, opbygning af tillid og gensidig tillid og retligt samarbejde i civilsager.
8. Der var tale om en **utilfredsstillende gennemførelse** inden for følgende områder: visumpolitik, informationsudveksling mellem retshåndhævende myndigheder og retsmyndigheder, forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, krisestyring i EU, politi- og toldsamarbejde samt retligt samarbejde i kriminalsager.



⁴ Ligesom i tidligere rapporter er igangværende foranstaltninger ikke medtaget i graferne. Bilagene og den centrale del af meddelelsen indeholder imidlertid detaljerede oplysninger om disse foranstaltninger.

Samlet manglende gennemførelse til de enkelte medlemsstater



1.1. Generelle retningslinjer

1.1.1. De Europæiske Fællesskabers Domstol

9. EF-domstolen vedtog den 1. marts 2008 en ny procedure, der skal sætte den i stand til **hurtigere at behandle** meget hastende præjudicielle spørgsmål. Dette tiltag, hvis nødvendighed blev understreget under drøftelserne om Haagprogrammet, vil reducere den tid, som anvendes til at behandle sager, der indebærer fortolkning af afsnit IV i tredje del af EF-traktaten eller afsnit IV i EU-traktaten.

1.1.2. Den europæiske narkotikastrategi

10. 2007-**foranstaltningerne**, der var omhandlet i EU's handlingsplan for narkotika for 2005-2008, er **delvist gennemført**.
11. Den 10. december blev der vedtaget en meddelelse om en situationsrapport for 2007 om gennemførelsen af EU's handlingsplan om narkotika (2005-2008). Den endelige evaluering og et forslag til en ny handlingsplan vil blive forelagt i 2008.
12. Den planlagte offentliggørelse i 2007 af rapporten om gennemførelsen og resultaterne af rammeafgørelsen om narkotikahandel er blevet forsinket. Kommissionen fremlægger den senest i maj 2009, fordi det er besluttet, at den tidsplan, der er fastsat i artikel 9, stk. 2, bør overholdes af hensyn til en korrekt evaluering.

1.2. Styrkelse af frihed

1.2.1. Unionsborgerskab

13. Der er gjort **visse fremskridt** på dette område. Kommissionen fremlagde den 5. december 2007⁵ en meddelelse om effektiv konsular beskyttelse i tredjelande, som var en opfølgning af dens grøn bog for 2006. Et EU-borgerinitiativ, som var planlagt i 2007, kunne imidlertid ikke lægges frem, fordi de nuværende traktater ikke udgør et retligt grundlag for fastlæggelse af bestemmelser og betingelser, der er nødvendige for et sådant initiativ.

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

14. Udviklingen på dette område har været **tilfredsstillende**. Forslaget om Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN) blev fremlagt af Kommissionen den 10. august 2007, og Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog derefter en generel tilgang vedrørende et udkast til afgørelse om etablering af EMN den 6. december 2007. Rådets formelle vedtagelse bør finde sted i første halvdel af 2008.

1.2.3. Fælles europæisk asylsystem

15. Der kan konstateres visse fremskridt med etableringen af det fælles europæiske asylsystem, men de samlede **resultater** på dette område er ikke desto mindre **blandede**.

16. Der blev i 2007 gennemført en evaluering af gennemførelsen af lovgivningsinstrumenterne (herunder vedrørende migration) i forbindelse med første fase af det fælles europæiske asylsystem. Blandt andet blev der i 2007 offentliggjort rapporter om evaluering af Dublinsystemet og direktivet om modtagelsesvilkårene. De endelige resultater vil blive vurderet og gjort tilgængelige i 2008 som led i politikplanen (se pkt. 17).

17. Der blev i 2007 offentliggjort en grøn bog om anden fase af det fælles europæiske asylsystem, og resultaterne af en bred høring indgår i en asylpolitikplan, der skal fremlægges i 2008. Der blev endvidere fremlagt en ændring til direktivet om fastboende udlændinge⁶ med henblik på at udvide dets anvendelsesområde til også at omfatte personer, der nyder international beskyttelse.

18. Undersøgelser vedrørende den fælles behandling af asylansøgninger, som oprindeligt skulle have været sat i gang i 2006, er blevet forsinkede.

1.2.4. Lovlig migration

19. Bortset fra evaluering og overvågning af gennemførelse af førstefasedirektiverne om lovlig migration (jf. pkt. 16) **blev der i 2007 taget en række initiativer**, der ikke indgik i handlingsplanen, **navnlig** en meddelelse om cirkulær migration og

⁵ Effektiv konsular beskyttelse i tredjelande: EU's bidrag. Handlingsplan 2007-2009, KOM(2007) 767 endelig.

⁶ KOM(2007) 298 endelig.

mobilitetspartnerskaber mellem Den Europæiske Union og tredjelande⁷ og to større lovgivningsforslag, der blev fremlagt den 23. oktober⁸. Der er taget uformel kontakt til Moldova og Kap Verde med henblik på mulig etablering af mobilitetspartnerskaber med hvert af disse lande.

1.2.5. *Integration af statsborgere fra tredjelande*

20. Kommissionen vedtog i september 2007 den **tredje årsberetning om migration og integration**. Etableringen af et **website om integration**, som ifølge planen skulle have fundet sted i 2006, er blevet forsinket og vil nu blive sat i gang i fjerde kvartal af 2008.

1.2.6. *Bekæmpelse af ulovlig indvandring*

21. De fremskridt, der er gjort på dette område, har været **konstante og i overensstemmelse med** den ide, at medmindre der træffes effektive foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring, vil troværdigheden af EU's migrationspolitik lide uoprettelig skade. Til det formål har det mest betydningsfulde initiativ været et forslag til et direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsskatsborgere med ulovligt ophold⁹. Selv om foranstaltningerne over for ulovlig beskæftigelse ikke indgik i handlingsplanen for 2007, besluttede Kommissionen at fremlægge dette forslag, da den anser ulovlig beskæftigelse for at være den vigtigste årsag til illegal indvandring. Forslaget har til formål at sikre, at alle medlemsstater indfører ens forebyggende foranstaltninger og straffe, og at de håndhæver dem effektivt. Det er således afgørende, at alle EU-medlemsstater træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre respekt for retsstaten og loven i hele EU.
22. Der blev iværksat flere aktiviteter i løbet af 2007, bl.a. en yderligere indsats for at **øge FRONTEX' inddragelse** i udviklingen af netværk af forbindelsesofficerer og offentliggørelse af den anden årsrapport om den fælles politik for ulovlig migration.
23. Forhandlingerne og indgåelsen af **seks tilbagetagelsesaftaler** med Ukraine, Moldova, Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Bosnien-Herzegovina og Montenegro var afsluttet ved udgangen af 2007. Alle disse aftaler trådte i kraft den 1. januar 2008.

1.2.7. *Grænseforvaltning, biometri, informationssystemer og visumpolitik*

24. Der er gjort **pæne fremskridt** på området.
25. **Evalueringerne af Schengen-informationssystemet** blev gennemført i september 2007 i fuld overensstemmelse med de relevante Schengen-evalueringsprocedurer. Rådets beslutning om at **ophæve kontrollen ved lande- og søgrænser ved og mellem de nye medlemsstater** blev vedtaget den 6. december 2007. Ophævelsen af

⁷ KOM(2007) 248 endelig.

⁸ Forslag til Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsskatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (KOM(2007) 637 endelig) og forslag til Rådets direktiv om en kombineret ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsskatsborgere til at tage ophold og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat (KOM(2007) 638 endelig, Bruxelles, 23.10.2007).

⁹ KOM(2007) 249 endelig.

luftgrænserne blev afsluttet den 31. marts 2008. Ni medlemsstater (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) sluttede sig til Schengenområdet i december 2007.

26. Den 11. juli 2007 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet et forslag fra Kommissionen om indførelse af en mekanisme til oprettelse af **hurtige grænseindsatshold**. Som led i Kommissionens grænsepakke blev der endvidere den 13. februar 2008 fremlagt en evalueringsrapport om Grænseforvaltningsagenturet, som også omfatter to meddelelser - én om mulige nye redskaber til udvikling af grænseforvaltning og én om et europæisk grænseovervågningssystem.

27. Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om **ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere** blev vedtaget formelt den 17. april 2008.

1.2.8. Visumpolitik, herunder udvikling af visuminformationssystemet (VIS)

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

29. Aftalen med Rusland om lempelse af visumreglerne trådte i kraft den 1. juni 2007. Aftalerne med Ukraine, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegovina, Albanien og Moldova om lempelse af visumreglerne blev forhandlet og undertegnet i 2007 og trådte i kraft den 1. januar 2008.

30. Kommissionen har fortsat sin indsats for at sikre, at borgerne i alle medlemsstater kan rejse uden korttidsvisum til alle tredjelande, hvis statsborgere kan rejse ind i EU uden visum. På trods af fremskridt i forhold til visse tredjelande (Australien og Canada) er der stadig andre tredjelande, med hvilke der endnu ikke er indgået aftale om gensidig visumfri indrejse for borgere i alle medlemsstater.

31. Efter den **politiske aftale** om visumlovgivningspakken i juni 2007 er der fastlagt en ny projekttidsplan, ifølge hvilken den vigtigste del af lovpakken skal kunne tages i brug ved udgangen af maj 2009.

32. Haagprogrammet omfatter oprettelse af **fælles visumkontorer** på lang sigt under hensyn til drøftelser om etablering af en tjeneste for EU's optræden udadtil. Som et første skridt blev Kommissionen opfordret til at indsende et forslag om oprettelse af fælles ansøgningscentre. En ændring af de fælles konsulære instrukser, som muliggjorde et sådant tiltag, blev fremlagt af Kommissionen i 2006 og drøftes i øjeblikket i Rådet og Europa-Parlamentet. Kommissionen har imidlertid været aktivt inddraget i oprettelse af de to første centre af denne type i medlemsstaternes konsulater i Moldova og Montenegro.

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

33. Styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en nyskabende tilgang til grænseoverskridende udveksling af oplysninger om lovhåndhævelse. Der er gjort **visse fremskridt** på dette område.

34. Der blev indgået en politisk aftale i juni 2007 om det tyske initiativ til en beslutning om at omsætte hovedparten af den ikke-Schengenrelaterede del af tredje søjle i **Prümtraktaten** i Den Europæiske Unions institutionelle mekanisme, herunder fingeraftryk, DNA og registreringsoplysninger om køretøjer. Når teksten er vedtaget, kan dette betragtes som en delvis gennemførelse af princippet om tilgængelighed. Der blev også fremlagt yderligere lovgivning i oktober 2007 (jf. bilag 1).
35. Efter omfattende høringer af medlemsstaterne og nationale og internationale sammenslutninger blev forslaget om en fælles EU-tilgang vedrørende brugen af passageroplysninger til bekæmpelse af terrorisme (**EU PNR**-oplysninger) vedtaget af Kommissionen den 6. november 2007 som en del af en omfattende terrorbekæmpelsespakke (se pkt. 41)
36. Der er desuden ved at ske en sammenknytning mellem SIS II og Europol-informationssystemet, som blev sat i værk i 2006. Det skal påpeges, at **Europol allerede er forbundet med SISone4all**.

1.3.2. *Terrorisme*

37. Der er ydet en **betydelig indsats** på dette område. Det skal bemærkes, at gennemførelsen af EU-handlingsplanen for terrorbekæmpelse er videreført på alle fire områder (forebyggelse, beskyttelse, retsforfølgelse og reaktion).
38. På basis af oplysninger, der er indsamlet i en undersøgelsesrapport om et grænseoverskridende krisenetværk for medlemsstaterne, som blev afsluttet i januar 2008, besluttede Kommissionen ikke at gå videre med etableringen af et **europæisk retshåndhævelsesnetværk**.
39. Rådet drøftede i løbet af 2007 rapporten om **peer-evalueringsmekanismen**, der blev fremlagt af Rådets generalsekretariat. I lyset af anbefalingerne hidrørende fra peer-evalueringen af nationale terrorbekæmpelsesforanstaltninger blev der fastlagt forskellige tiltag til styrkelse af den nationale terrorbekæmpelseskapacitet.
40. Kommissionen arbejder fortløbende på at forhindre fremstilling og spredning af kemiske, nukleare og biologiske våben (CBRN). Kommissionen er ved at forberede en **omfattende politikpakke vedrørende CBRN**, som skal være klar i juni 2009, og den omfatter alle de berørte tjenestegrene i Kommissionen. Den vil bestå af en meddelelse om CBRN, en handlingsplan om biologisk beredskab, en handlingsplan om stråletrusler og nukleare trusler, et kommissionsarbejdsdokument vedrørende sikkerhed og sundhed samt en grøn bog om begrænsning af kemiske trusler.
41. Det skal endelig nævnes, at der er taget **yderligere initiativer**, som skal supplere dem, der er omhandlet i Haaghandlingsplanen, navnlig ved vedtagelsen den 6. november 2007 af en omfattende terrorbekæmpelsespakke indeholdende forslaget vedrørende **EU PNR**-oplysninger (se pkt. 35), en handlingsplan vedrørende sprængstoffer og et forslag om ændring af rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme (på grundlag af evalueringsrapporten om rammeafgårelsen). Sidstnævnte initiativ, i forbindelse med hvilket Rådet vedtog en fælles fremgangsmåde allerede i april 2008, har til formål at harmonisere de nationale bestemmelser om offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger, så disse former for adfærd er strafbare i hele EU,

også når de begås via internettet, og at sikre, at de eksisterende bestemmelser om straffe, juridiske personers ansvar, straffemyndighed og retsforfølgning også finder anvendelse på disse former for adfærd.

1.3.3. *Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet*

42. **Der er gennemført en række tiltag på dette område:** vedtagelsen af Europol's rapport (juni 2007) om analysen af truslen fra organiseret kriminalitet; oprettelse af en finansiel efterforskningsstyringsgruppe; gennemgang af gennemførelse af lovgivning vedrørende menneskehandel; rapport om gennemførelsen af rammeafgørelsen om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbare forhold (2007)samt rapporten om arbejdsprogrammet for toldsamarbejdet.
43. Samlet set er de fremskridt, der er gjort på området, imidlertid **i store træk utilfredsstillende**. Den vigtigste årsag til denne mangel på resultater er, at det efter Kommissionens gennemgang blev vurderet, at mange foranstaltninger (f.eks. offentliggørelsen af et arbejdsdokument om efterretningsledet retshåndhævelse, formulering af anbefalinger vedrørende en standardmetode til sårbarhedsanalyse af evnen til at modstå udbredelsen af organiseret kriminalitet, en anbefaling og/eller et forslag til fremme af gennemsigtigheden for juridiske personer for at styrke sårbarheden over for infiltration af organiseret kriminalitet) ikke længere kunne gennemføres eller bedre kunne gennemføres på medlemsstatsniveau.
44. Visse andre foranstaltninger måtte **udskydes**. Blandt disse finder man udarbejdelsen af en omfattende europæisk kriminalitetsrapport, fastlæggelsen af fælles standarder vedrørende færdigheder inden for finansiel efterforskning (planlagt til 2009) og vedtagelsen af en rammeafgørelse om deltagelse i en kriminel organisation, der blev godkendt på politisk plan på rådsmødet (RIA) i juni 2006, men som endnu ikke er vedtaget formelt på grund af et parlamentsforbehold i en medlemsstat.

1.3.4. *Politi- og toldsamarbejde*

45. Der er **ikke gjort tilstrækkelige fremskridt** på dette område. Kommissionen konkluderede efter grundige overvejelser, at visse foranstaltninger **ikke længere var gennemførlige** (meddelelsen om bekæmpelse af ulovlig grænsehandel med restriktionsbelagte eller forbudte varer) eller var blevet unødvendige på grund af andre foranstaltninger (det gælder forslaget til direktiv om forbedret transportsikkerhed og øget sikkerhed gennem oprettelse af et område med politimæssigt og retsligt samarbejde inden for de transeuropæiske transportnet, som nu er gjort overflødig af det initiativ, der er nævnt i pkt. 58). Andre foranstaltninger er blevet **forsinket**.
46. Rådet fremlagde i 2007 sin rapport om gennemførelse og evaluering af arbejdsprogrammet for toldsamarbejde for perioden 2004-2006.
47. Der pågår stadig drøftelser i Kommissionens regi om fastlæggelse af en fælles metode og oprettelse af kortvarige fælles told- og politioperationer og/eller tværfaglige fælles team.
48. Der blev i juni 2007 opnået enighed om det tyske forslag om et **netværk af europæiske myndigheder, der bekæmper korrupsion**. Etableringen af dette

netværk måtte udsættes, da der vil ske vedtagelse i Rådet i løbet af 2008, efter at der er taget hensyn til Europa-Parlamentets udtalelse.

49. Arbejdet skrider frem med hensyn til Rådets konklusioner fra 2004 vedrørende bekæmpelsen af organiseret kriminalitet på **Vestbalkan**. Den nye SECI-konvention (under det sydøsteuropæiske samarbejdsinitiativ), som vil sætte SECI i stand til at samarbejde tættere med Europol, vil være klar til vedtagelse under det slovenske formandskab.

1.3.5. Krisestyring i EU

50. Kommissionen ønsker at koordinere indsatsen i medlemsstaterne og sikre, at der etableres effektive varslings- og informationssystemer til beskyttelse af centrale dele af vigtig infrastruktur. Et lovgivningsforslag fra Kommissionen om **oprettelse af et informations- og varslingsnetværk vedrørende særlig vigtig infrastruktur (CIWIN)**, som oprindeligt var planlagt for 2005, **er blevet forsinket** og fremlægges måske ved udgangen af 2008. Der blev i januar 2008 leveret et prototypesystem, som blev præsenteret for medlemsstaterne.

1.3.6. Generel forebyggelse af kriminalitet

51. **Der har til stadighed været aktiviteter i gang på dette område.** Flere ekspertgrupper har holdt møder i løbet af de seneste to år for at drøfte indførelse af europæiske instrumenter til indsamling, analysering og sammenligning af information om kriminalitet og viktimitisering og i den forbindelse set nærmere på udviklingen i de forskellige medlemsstater. Grupperne ser nærmere på mulighederne for at anvende forskellige redskaber til dette formål. Der er gennemført specifikke foranstaltninger, navnlig for at forebygge vold inden for sport (hooliganisme). Kommissionen afholdt en konference på højt plan om problemet den 28. og 29. november og deltog aktivt i de forskellige ekspertgrupper, som behandlede sikkerhed i forbindelse med sportsarrangementer.

1.4. Styrkelse af retfærdighed

1.4.1. Opbygning af tillid og gensidig tillid

52. Der er gjort **tilfredsstillende** fremskridt på området. Det retlige samarbejde i både civilsager og straffesager kan fremmes yderligere ved at styrke den gensidige tillid og ved gradvist at udvikle en europæisk retskultur, der er baseret på mangfoldigheden i medlemsstaternes retssystemer og på enhed i kraft af EU's lovgivning.
53. Det **europæiske netværk for retlig uddannelse (EJTN)** blev oprettet formelt i overensstemmelse med belgisk lov i 2006. European Training Institute (ETI) og EJTN arrangerer jævnligt forskellige EU-workshopper for at fremme samarbejdet mellem repræsentanter for retsvæsenet med henblik på at fastlægge bedste praksis.
54. Den 4. februar 2008 blev der vedtaget en meddelelse fra Kommissionen om **oprettelse af et forum til drøftelse af EU's politik og praksis på retsområdet**. Dette forum vil samle praktiserende jurister, universitetsfolk og repræsentanter for retsvæsenet og give Kommissionen feedback og input til evalueringsmekanismen.

1.4.2. Retligt samarbejde i kriminalsager

55. Der er gjort **relativt begrænsede fremskridt** på dette politikområde.
56. Det var nødvendigt at genoverveje tidsplanen for flere foranstaltninger (f.eks. forslaget om frakendelse af kørekort, forslaget om supplerung af den europæiske bevissikringskendelse og grønbogen om behandling af bevismateriale) for at tage hensyn til den mulige institutionelle udvikling på disse områder.
57. I andre tilfælde er foranstaltningerne blev erstattet af andre tiltag, der blev anset for at være mere velegnede (f.eks. grønbogen og forslaget om in absentia-kendelser, efter det slovenske formandskabs fremlæggelse af et lovgivningsinitiativ). I andre tilfælde blev det vurderet, at det ikke var hensigtsmæssigt at fortsætte med lovgivning på EU-plan, da der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at der kunne skabes EU-merværdi (f.eks. efter resultaterne af konsekvensvurderingen af forslaget om beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet).
58. Den 19. marts 2008 vedtog Kommissionen et forslag til direktiv, der skal lette grænseoverskridende tvangsfuldbyrdelse af **overtrædelser af færdselslovgivningen gennem tekniske foranstaltninger**, som vil gøre det muligt for EU-bilister at blive identificeret og således straffet for overtrædelser, der er begået i en anden medlemsstat end den, hvor køretøjet er indregistreret.
59. Kommissionen vedtog den 11. juli 2007 den anden rapport om gennemførelsen af **rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne** mellem EU-medlemsstater.
60. Rapporten om gennemførelsen af rammeafgørelsen fra 2003 om indefrysning af aktiver eller bevismidler måtte udskydes til 2008 på grund af manglende indsendelse af oplysninger fra mange medlemsstater.
61. Behandlingen af Kommissionens forslag om indgåelse og undertegnelse af **Europarådets konvention om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme** (Warszawakonventionen) på EU's vegne går ikke fremad i Rådet på grund af uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne, og vedtagelsen heraf måtte derfor udskydes.
62. Hvad angår Kommissionens forslag om indgåelse af De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil, er der opstået forsinkelser på grund af behovet for at afvente medlemsstaternes gennemførelse af den relevante lovgivning, navnlig direktiv 91/477/EF og udkastet til forordning om en eksport-/importlicensordning. Ratificeringen af FN's protokol om skydevåben vil derfor først være mulig, når direktivets bestemmelser er gennemført i national lovgivning (senest i 2010) og forordningen er vedtaget og i kraft (i princippet ikke før udgangen af 2009).

1.4.3. Retligt samarbejde i civilsager

63. Der er gjort **betydelige fremskridt** på dette område.
64. Forordningen om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ("Rom II") blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 11. juli 2007.

65. Den 7. februar 2007 vedtog Kommissionen grønbogen om revisionen af gældende EU-ret vedrørende den fælles referenceramme inden for forbrugeraftaleret. Vedtagelsen af den anden grønbog om effektiv fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union, hvad angår adgangen til skyldneres aktiver, fandt sted den 6. marts 2008.
66. **Direktivet om visse aspekter ved mægling på det civil- og handelsretlige område** burde være vedtaget senest i juni 2008 efter indgåelse af en aftale ved 2. behandling mellem lovgiverne (Europa-Parlamentet godkendte Rådets fælles holdning den 23. april 2008).
67. I november 2007 blev der indgået en endelig aftale angående forhandlingerne om underholdspligt ved 21. plenarmøde (diplomatisk) for Haagkonferencen om international privatret. Den nye **Luganokonvention** om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, der er indgået mellem Fællesskabet og Norge, Island og Schweiz, blev undertegnet den 30. oktober 2007. Kommissionen har allerede foreslået, at den ratificeres af Fællesskabet.

2. KONTROL AF GENNEMFØRELSEN I NATIONAL RET

2.1. Metode

68. Dette vedrører først og fremmest de retsinstrumenter, som medlemsstaterne skal omsætte i national ret, dvs. **direktiver og rammeafgørelser**. For denne rapport's vedkommende var skæringsdatoen den **31. marts 2008**.
69. Tabellen i bilag 2 omfatter således alle de instrumenter, hvor gennemførelsesfristen er udløbet på skæringsdatoen.
70. Den **metode**, der benyttes i denne rapport, er den samme som i rapporten om gennemførelsen af Haagprogrammet i 2005.

2.2. Opfølgning for hvert politikområde

2.2.1. Generelle retningslinjer

71. Hvad angår de **grundlæggende rettigheder**, har direktiv 95/46/EF om beskyttelse af personoplysninger levet op til sit formål. Visse medlemsstater har imidlertid stadig ikke indarbejdet en række af direktivets vigtige bestemmelser, mens gennemførelsen eller praksis i andre stater ikke har været i overensstemmelse med direktivet. Der er indledt en række procedurer på grund af manglende overholdelse eller ukorrekt anvendelse, og for en medlemsstats vedkommende er der indbragt en sag for Domstolen

2.2.2. Unionsborgerskab

72. Fra 30. april 2006 blev en række retsinstrumenter vedrørende fri bevægelighed for EU-borgere og statsborgere fra tredjelande ophævet og erstattet ved det centrale direktiv 2004/38/EF, som konsoliderer og opdaterer unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes frit. Efter indledende forsinkelser med

gennemførelsen er gennemførelsesindsatsen nu blevet øget. En række medlemsstater har imidlertid kun delvist opfyldt deres meddelelsesforpligtelse. Som følge heraf er der stadig flere uafsluttede overtrædelsesprocedurer, og for nogle medlemsstaters vedkommende er man nået frem til en egentlig retssag¹⁰.

73. Hvad angår tidligere fællesskabslovgivning om fri bevægelighed for personer, som blev konsolideret ved direktiv 2004/38/EF, pågår der stadig overtrædelsesprocedurer for manglende overholdelse eller ukorrekt anvendelse for tre medlemsstaters vedkommende. Alle disse sager er genstand for en retsproces, og udfaldet kan blive en begrundet udtalelse i henhold til artikel 228 i EF-traktaten.

2.2.3. *Asyl, migration, grænser*

74. På **asylområdet** sker meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger generelt **temmelig langsomt**. Direktivet om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere er på nuværende tidspunkt blev gennemført tilfredsstillende i de fleste medlemsstater. Ni medlemsstater har imidlertid endnu ikke opfyldt deres indberetningsforpligtelse med hensyn til direktivet om minimumsstandarder for anerkendelse af status som flygtninge eller som personer, der behøver international beskyttelse. Tretten medlemsstater har endnu ikke indberettet foranstaltninger om fuldstændig gennemførelse af det seneste direktiv om asylprocedurer.

75. Hvad angår **lovlig migration**, er indsatsen blevet koncentreret om øget indberetning af foranstaltninger til gennemførelse af direktiver om familiesammenføring og tredjelandstatsborgeres ret til status som fastboende udlændinge. Henholdsvis en og tre medlemsstater har imidlertid to år efter udløbet af gennemførelsesfristen endnu ikke opfyldt deres forpligtelse. Domstolen har afsagt kendelse imod de fleste af disse medlemsstater på grund af manglende indberetning. For tre direktivers vedkommende - to om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse med henblik på studier eller lignende aktiviteter på den ene side og om videnskabelig forskning på den anden og et tredje om tredjelandstatsborgere, som er ofre for menneskehandel, eller som har været genstand for forsøg på at lette ulovlig indvandring - har henholdsvis tre, ti og to medlemsstater overskredet fristen for gennemførelse.

76. Hvad angår ulovlig indvandring, er der gjort fremskridt med at afslutte gennemførelsen af de tre "ældste" instrumenter¹¹. For de nyere instrumenter har **gennemførelsesresultaterne været blandede**. Tre medlemsstater synes at have særlige vanskeligheder med den fuldstændige gennemførelse af direktivet om bistand ved gennemrejse i forbindelse med udsendelse med fly, og Domstolen har afsagt kendelse imod dem på grund af manglende indberetning. Hvad angår Rådets direktiv om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om befordrede personer, er der to medlemsstater, som er kommet bagud med gennemførelsen.

¹⁰ Selv om de "gamle" instrumenter for fri bevægelighed ikke længere har gyldighed, er bestemmelserne herfra indføjet i og konsolideret ved direktiv EF/2004/38.

¹¹ Direktivet om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere, direktivet om fastsættelse af supplerende bestemmelser om gennemførelse af Schengenaf-talen og direktivet om hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

2.2.4. Sikkerhed

77. 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 bestemmelser om, at medlemsstaterne formelt har pligt til at give meddelelse om gennemførelsen, eller at der skal indgives rapport om forløbet af gennemførelsen på nationalt plan. **Det har højeste prioritet at få dem ratificeret snarest muligt.**
78. 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. Hvad angår rammeafgørelsen om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder, kan de fleste medlemsstater anses for at have opfyldt afgørelsens vigtigste krav.
79. Inden 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. Retfærdighed

2.2.5.1. Strafferet

80. Ligesom det er tilfældet på sikkerhedsområdet (2.2.4 ovenfor), er det vanskeligt at vurdere den nationale gennemførelse på dette politikområde på grund af arten af de vedtagne instrumenter og Kommissionens og Domstolens mere begrænsede beføjelser.
81. Hvad angår **gensidig anerkendelse**, er den europæiske arrestordre operationel i alle medlemsstater, selv om et betragteligt antal af dem er nødt til at gøre en indsats for efterleve rammeafgørelsen fuldt ud.
82. Gennemførelsen af rammeafgørelsen om kendelser om indefrysning af aktiver eller bevismidler er stadig skuffende. Mere end to år efter gennemførelsesfristen er der tolv medlemsstater, der endnu ikke har opfyldt eller kun delvist har opfyldt deres indberetningsforpligtelse.
83. Der er indtil nu ingen oplysninger om rammeafgørelsen om økonomiske sanktioner.
84. Hvad angår harmonisering af instrumenter inden for retligt samarbejde i kriminalsager, blev der offentliggjort et mindre antal rapporter i den periode, som er omfattet af denne meddelelse. Af rapporter om instrumenter til beskyttelse mod euro-falskmøntneri, korrupsion i den private sektor, redskaber og udbytte fra strafbart forhold fremgår det generelt, at gennemførelsen i de evaluerede medlemsstater er utilfredsstillende. Det er forskelligt, hvor mange af medlemsstaterne der endnu ikke har opfyldt deres forpligtelse om indberetning, men der er tale om mange.

85. Hvad angår rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme, har alle medlemsstater indberettet deres gennemførelsesforanstaltninger. Gennemførelsen af de vigtigste bestemmelser kan anses for tilfredsstillende, selv om der stadig er visse mangler.
86. Der er gjort fremskridt for yderligere fire EU 12-medlemsstaters¹² vedkommende med hensyn til ratificering af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og protokollerne hertil. Desværre er den anden protokol endnu ikke trådt i kraft på grund af en medlemsstats manglende ratificering.

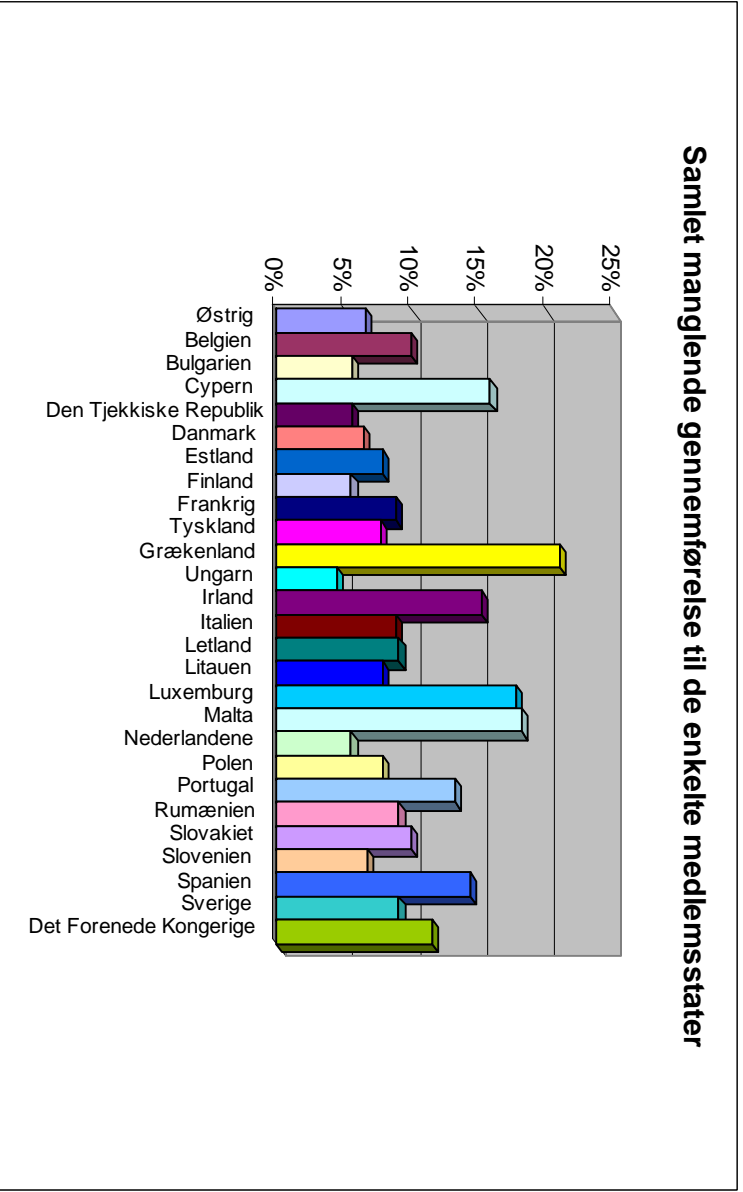
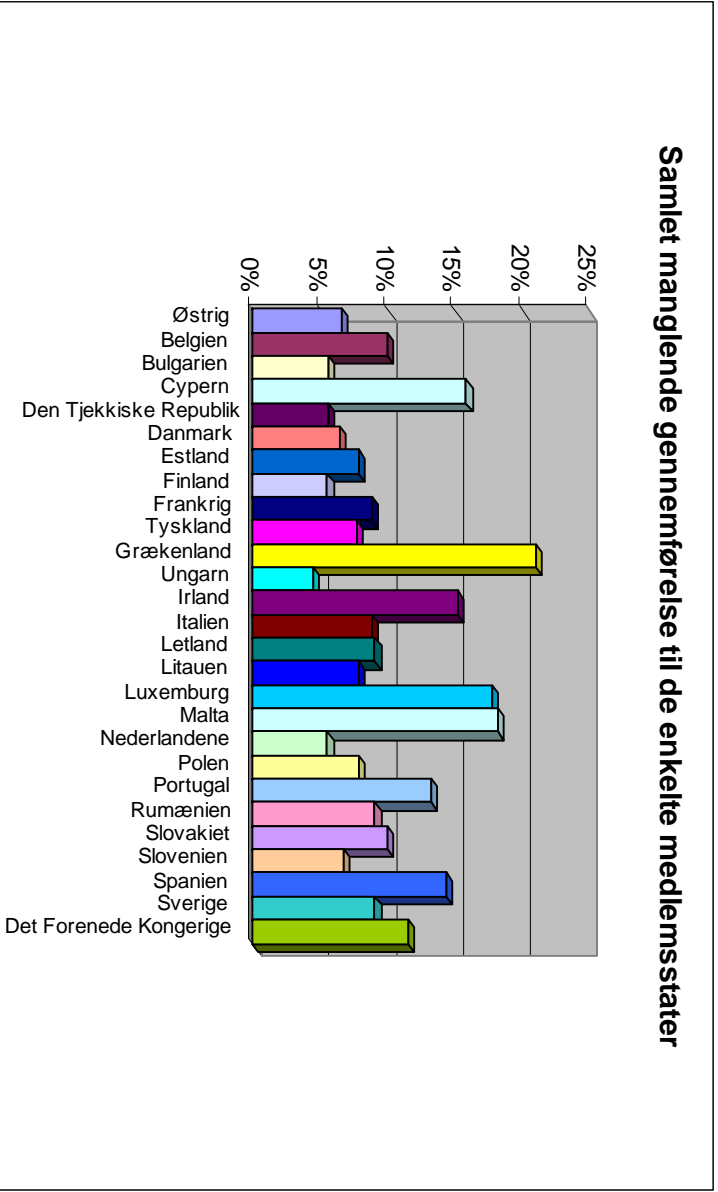
2.2.5.2. Civilret

87. Gennemførelsen af to direktiver om retshjælp og om erstatning til ofre for forbrydelser er gået fremad, men en medlemsstat lader til at have særlige vanskeligheder.
88. Den generelle anvendelse 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 – kan anses for tilfredsstillende.

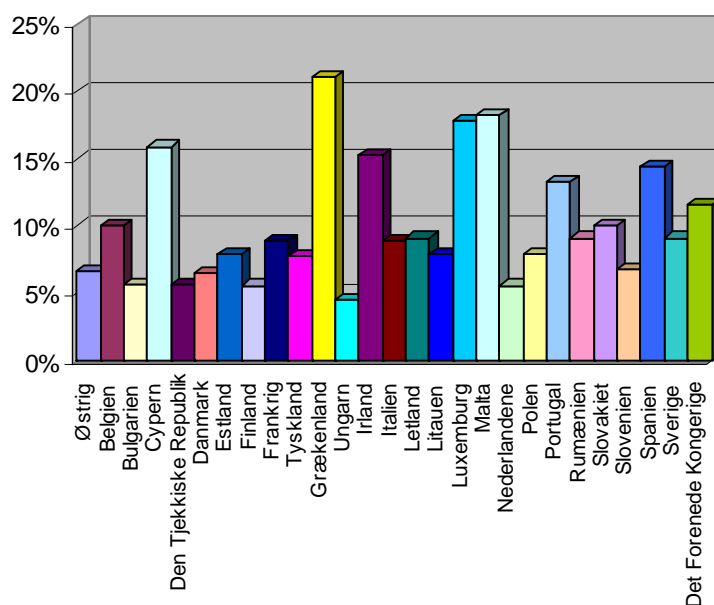
2.3. Kontrol for hver medlemsstat

89. 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.

¹² Vedrører de medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004 og 2007.



Samlet manglende gennemførelse til de enkelte medlemsstater



3. KONKLUSIONER

90. Den tredje årlige overvågningsrapport om Haaghandlingsplanen **bekræfter i brede træk tendenserne i de tidligere rapporter.**
91. Ligesom det var i tilfældet i 2005 og 2006, **er der ikke gjort tilstrækkelige fremskridt, specielt ikke på de områder, der vedrører den såkaldte tredje søjle**, f.eks. i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, politi- og toldsamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Det eneste område under den tredje søjle, hvor der er gjort pæne fremskridt, er **bekæmpelsen af terrorisme**, som fortsat er en af de vigtigste politiske prioriteter inden for retlige og indre anliggender.
92. Som det var tilfældet i 2005 og 2006, er der gjort størst fremskridt med foranstaltningerne under **første søjle**. Der **blev gjort betydelige fremskridt** på de områder, som har høj politisk prioritet, f.eks. migration, grænseforvaltning og samarbejde i civilsager.
93. Hvad angår retsinstrumenter under afsnit IV i EF-traktaten og indberetning om nationale gennemførelsesforanstaltninger, er der gjort betydelige fremskridt i nogle medlemsstater (f.eks. Tyskland og Italien) sammenlignet med, hvordan situationen så ud i rapporten fra sidste år. Situationen forbliver imidlertid skuffende for en række medlemsstater, som ikke formår at overholde gennemførelsesfristen, og hvor der er forsinkelser med gennemførelsen, som ofte overstiger et år og i visse tilfælde flere år.
94. 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. Sådanne forsinkelser når nogle gange op på flere år, 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.

95. Selv om der er forskellige årsager til de generelt dårligere resultater i 2007, bekræfter de ringe fremskridt på områder, der vedrører afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, den bekymring, Kommissionen gav udtryk for i sine tidligere rapporter, og **behovet for at forbedre beslutningstagningen** på disse områder.
96. For at **relancere og skabe fornyet dynamik i EU's indsats**, navnlig på de områder, hvor der kun har været begrænsede fremskridt de seneste år, har Kommissionen til hensigt i løbet af 2009 at fremlægge en **meddelelse om de fremtidige politikker for retfærdighed, frihed og sikkerhed**. Denne meddelelse kommer til at danne grundlag for drøftelser og udarbejdelse af det nye flerårige program på JLS-området for perioden 2010-2014 og bliver en opfølgning af Tammerfors- og Haagprogrammerne.
97. **Meddelelsen om indvandring og den strategiske plan på asylområdet**, der vedtages den 17. juni, vil tjene som grundlag for igangsættelse af debatten om den fremtidige udvikling på disse områder, som kommer til at indgå i 2009-meddelelsen om det nye flerårige program.