



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.6.2006
KOM(2006) 331 endelig

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

Gennemførelsen af Haag-programmet: vejen frem

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Gennemførelsen af Haag-programmet: vejen frem

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union blev vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004. Det bekræftede den store betydning, EU siden Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i 1999 tillægger området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, ved at placere det **højt på EU's dagsorden** – ikke blot fordi det hører blandt EU's grundlæggende målsætninger, men især fordi det indtager en central plads i **EU-borgernes interesser**. Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd om "En dagsorden for EU-borgerne" af 10. maj 2006 bekræftede igen stærkt denne prioritering¹.

Medlemsstaterne og EU-institutionerne har siden udgangen af 2004 arbejdet på at sikre gennemførelsen af programmet i overensstemmelse med Rådets og Kommissionens handlingsplan vedtaget i juni 2005.

Det Europæiske Råd erklærede i december 2004, at "*da programmet kommer til at løbe i en periode, i løbet af hvilken forfatningstraktaten træder i kraft, forekommer det nyttigt at tage dets gennemførelse op til revision*". I den forbindelse opfordredes Kommissionen til i 2006 "*at aflægge rapport til Det Europæiske Råd om de fremskridt, der er gjort, og foreslå de nødvendige tilføjelser til programmet*".

Selv om forfatningstraktaten ikke er trådt i kraft, er det stadig nødvendigt at foretage en første politisk **vurdering** af de fremskridt, der er gjort i gennemførelsen af Haag-programmet, og foreslå de nødvendige tilpasninger. Nærværende meddelelse og de parallelle meddelelser, den ene med titlen "Styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union: rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2005" (i det følgende benævnt "Resultattavle Plus"), den anden med titlen "Evaluering af EU's politik vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed", udgør tilsammen svaret på Det Europæiske Råds opfordring.

Denne **omfattende pakke** har således **ikke** til formål at kortlægge nye prioriteringsområder i forhold til dem, der blev fastlagt i Haag-programmet, men først og fremmest 1) at **gøre status** over fremskridtene hidtil, 2) at **vurdere** gennemførelsesniveauet på henholdsvis EU-plan og nationalt plan og 3) at foreslå en **tilbundsgående evaluering** af resultaterne.

På baggrund af de **politiske prioriteringsområder**, der blev kortlagt for gennemførelsen af Haag-programmet i Kommissionens meddelelse af 10. maj 2005², har Kommissionen

¹ KOM(2006) 211 .

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: "Haag-programmet: Ti prioriteter for de næste fem år. Partnerskabet for fornyelse i EU inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed"-KOM(2005) 184.

identificeret de **områder**, som den mener, det er nødvendigt at **prioritere højere på EU's politiske dagsorden** i forhold til Haag-programmet.

Kommissionen anerkender det presserende behov for at give **nye impulser** på området frihed, sikkerhed og retfærdighed som et led i en ambitiøs, politisk dagsorden i borgernes interesse.

Kommissionen ønsker med fremlæggelsen af denne aktionspakke at **stimulere og strukturere** drøftelserne med medlemsstaterne og de øvrige institutioner under det finske formandskab (juli til december 2006) vedrørende:

- (1) **nye politiske initiativer**, den skønner nødvendige (se afsnit 2), ud over hvad der allerede er på vej til at blive gennemført under Haag-programmet, og
- (2) som anmodet af Det Europæiske Råd på dets møde i juni³, mulighederne for at **forbedre virkemåden** for politikkerne vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed **ved at bruge de muligheder, der ligger i de eksisterende traktater**, uden at foregribe forfatningstraktaten (se afsnit 3).

Der er behov for **mere effektive og gennemsigtige beslutningsprocesser under ansvar**, hvis der skal ske yderligere fremskridt i virkeliggørelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Som det fremgår af "Resultattavle Plus", som for første gang giver en vurdering af gennemførelsen af EU-forskrifterne på nationalt plan, er vedtagelsen af lovgivningsforslag på EU-plan **ekstremt langsommelig**, og på visse områder når resultaterne knap nok den **laveste fællesnævner** og opfylder ikke alle de oprindelige mål.

2. GENNEMFØRELSEN AF HAAG-PROGRAMMET: NYE IMPULSER FOR AT STYRKE OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

En første vurdering af gennemførelsen af Haag-programmet og den dertil knyttede handlingsplan gennem den "Resultattavle Plus", der fremlægges i ovennævnte parallelmeddelelse, sætter Kommissionen i stand til at kortlægge de områder, der fortjener opmærksomhed i EU's arbejde, og hvor der er behov for en yderligere indsats.

Kommissionen fremlægger på denne baggrund følgende forslag til iværksættelse og gennemførelse **inden Haag-programmets udløb** (2009).

2.1. Grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab

De grundlæggende rettigheder udgør kernen i EU's værdier. Kommissionen vil sætte fokus på **overholdelsen af og arbejdet på at fremme** de grundlæggende rettigheder for hele befolkningen, og udbygge begrebet **unionsborgerskab**.

Unionsborgerskab indebærer en række afgørende rettigheder som **fri bevægelighed** inden for EU samt **diplomatisk og konsulær beskyttelse**.

³ Punkt 10 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i juni 2006: "I forbindelse med revisionen af Haag-programmet opfordrer Det Europæiske Råd det kommende finske formandskab til i tæt samarbejde med Kommissionen at undersøge mulighederne for på grundlag af de eksisterende traktater at forbedre beslutningstagningen og foranstaltningerne for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed".

Der er planer om følgende foranstaltninger:

- Kommissionen modtager et stigende antal anmodninger om at gribe ind over for medlemsstaternes angivelige overtrædelser af de grundlæggende rettigheder. Kommissionen vil fortsat overvåge overholdelsen af og arbejdet på at fremme grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med EU-traktaten og Kommissionens meddelelse fra 2002 om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union⁴, som giver EU-institutionerne de nødvendige midler til at sikre, at enhver medlemsstat respekterer de fælles værdier.
- Kommissionen vil først og fremmest **prioritere** arbejdet på at sikre **korrekt gennemførelse** fra medlemsstaternes side af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som trådte i kraft den 30. april 2006.
- Det er vigtigt at opbygge fælleseuropæisk viden og fælles standarder for beskyttelse af EU-borgere i nød i et tredjeland, hvor deres hjemland ikke er repræsenteret. Kommissionen er villig til at bidrage til **efteruddannelses tiltag** for medlemsstaternes embedsmænd. Dette kan omfatte uddannelsesstøtte i spørgsmål i tilknytning til konsulær beskyttelse af EU-borgere.
- Sideløbende hermed forberedes for øjeblikket en indsats for **kommunikations- og oplysningskampagner** rettet mod EU-borgerne om deres ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse.
- De ajourførte fælles retningslinjer for konsulær beskyttelse beregnet for medlemsstaternes missioner i tredjelande nævner for første gang Kommissionens delegationers pragmatiske funktion med hensyn til at yde logistisk **støtte** og stille medarbejdere til rådighed i konsulære krisesituationer⁵. Dette styrker medlemsstaternes evne til at betjene borgere i nød og vil blive yderligere udbygget. En fælles rapport fra generalsekretæren/den højtstående repræsentant og Kommissionen om tættere konsulært samarbejde mellem medlemsstaterne, herunder punkter for gensidig konsulær bistand i nærmere angivne regioner, forventes at foreligge i andet halvår 2006.
- På grundlag af de anmodninger, som medlemsstaterne fremsatte i forbindelse med vedtagelsen af Haag-programmet, vil Kommissionen overveje, hvordan idéerne om 1) at oprette "Euro-konsulataktiviteter" for at dele fælles konsulære funktioner også til fordel for EU-borgerne, og 2) at opstille en europæisk konsulær kodeks kan videreudvikles.

2.2. Udvikling af asylpolitikens fase 2

Der er fortsat meget arbejde, der skal gøres i de næste år, for at oprette et **fælles europæisk asylsystem med effektive, harmoniserede procedurer**, der er i overensstemmelse med Europas humanitære traditioner og EU's internationale forpligtelser.

⁴ KOM(2003) 606.

⁵ Formandskabets rapport om "Styrkelse af EU's katastrofe- og kriseberedskabskapacitet", vedtaget på Det Europæiske Råds møde i juni 2006.

Der er planer om følgende foranstaltninger:

- **Evaluering af eksisterende forskriftsrammer.** Kommissionen vil ved udgangen af 2006 fremlægge en evaluering af Dublin-forordningen og af direktivet om modtagelsesvilkår, ligesom anerkendelsesdirektivet vil blive evalueret i 2008.
- **En grøn bog om asylpolitik** fulgt op af en **strategiplan for asylpolitik** i 2007 skal kortlægge de forskellige etaper i fase 2 i etableringen af det fælles europæiske asylsystem.
- Som opfølgning på den meddelelse, der blev vedtaget i februar i år⁶, vil der blive truffet yderligere foranstaltninger på området **praktisk samarbejde mellem myndigheder** med henblik på større samordning af medlemsstaternes asylsystemer, navnlig gennem etablering af en fælles EU-database for oplysninger om oprindelseslande.

2.3. Forvaltning af migrationsstrømme

En **global tilgang** til forvaltning af migrationsstrømme indebærer, at der **sideløbende** med foranstaltninger overfor ulovlig migration udformes en fælles indvandringspolitik for at finde en EU-løsning på lovlige migranternes situation og samtidigt optrappe bekæmpelsen af menneskesmugling og menneskehandel, specielt handelen med kvinder og børn.

Der er planer om følgende foranstaltninger:

- Ud over strategiplanen for lovlig indvandring agter Kommissionen at forelægge **Europa-Parlamentet og Rådet** forslag til **rammedirektiver og fire direktiver for specifikke kategorier af vandrende arbejdstagere** (højt kvalificerede arbejdstagere, sæsonarbejdere, virksomhedsinternt udstationerede og aflønnede praktikanter).
- Som følge af den stigende ulovlige indvandring fra Vest- og Nordafrika, der først og fremmest rammer Italien, Spanien, Malta, Grækenland og Middelhavsområdet i øvrigt, koordinerer Kommissionen gennemførelsen af de **prioriterede foranstaltninger**, der blev fastlagt på Hampton Court-mødet i oktober og Det Europæiske Råds møde i december 2005, i samarbejde med medlemsstaterne, EUROPOL, FRONTEX og Det Fælles Forskningscenter. Der forventes offentliggjort en statusrapport **ved udgangen af 2006**.
- Indsatsen vedrørende den **eksterne dimension på migrationsområdet** vil blive yderligere styrket. Migrationsspørgsmål bør indgå som et fast element i EU's forbindelser til oprindelses- og transitlande som led i en global tilgang til migration. Især fokuserer **migrationspolitik** og **udviklingssamarbejde** på at styrke de positive forbindelser mellem de to spørgsmål, navnlig vedrørende migranternes pengeoverførsler, indvandrersamfunds rolle, hjernevandring og cirkulær migration samt afhjælpning af virkningerne af hjerneflugt for oprindelseslandene.

⁶ KOM(2006) 67.

- Kommissionen fremlægger i juli dette år en meddelelse om **ulovlig indvandring**. Øget gensidig tillid og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne prioriteres højt, herunder regularisering af ulovlige indvandrere, forbedring af grænsekontrollen og bekæmpelse af beskæftigelsen af tredjelandsstatsborgere uden opholdstilladelse.
- Bæredygtige politikker for lovlig migration kræver **koordinerede integrationspolitikker**, skræddersyede for korttidsophold og for spørgsmål vedrørende længerevarende ophold og de problemer, der opstår i anden og tredje generation. Som følge af Kommissionens meddelelse af 1. september 2005 og Rådets konklusioner fra december 2005 vil gennemførelsen af integrationspolitikkerne blive videreført.

2.4. Integreret forvaltning af de ydre grænser og interoperabilitet mellem informationssystemerne

Et område med fri **bevægelighed for personer** kræver kontrol med adgangen til EU's område baseret på en integreret forvaltning af de ydre grænser, en fælles visumpolitik og udstrakt brug af nye teknologier, herunder biometriske identifikatorer.

Der er planer om følgende foranstaltninger:

- Der vil blive set på FRONTEX's rolle i koordineringen af den samordnede indsats på migrationsområdet mellem eksisterende forbindelsesnetværk i oprindelses- og transitlande.
- Kommissionen vil i juli i år fremlægge et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, beføjelser og finansiering af "**beredskabsteam**" bestående af nationale eksperter, som inden for rammerne af FRONTEX skal yde medlemsstaterne **faglig og operationel bistand** i forbindelse med kontrol og overvågning af de ydre grænser.
- Navnlig vil anvendelse af biometriske data gøre det muligt at indsamle og lagre **oplysninger om ind- og udrejse af Schengen-området** for tredjelandsstatsborgere. Kommissionen er i færd med at iværksætte en undersøgelse, hvis resultater vil forelægges i juni 2007, for at vurdere gennemførligheden af et EU-informationssystem for ind- og udrejse, og gennemførelsen af "Trusted Traveller- programmet" med biometrisk check-in, der gør det lettere for *bona fide*-rejsende at krydse grænser.
- Idéen om etablering af **et europæisk register for rejsedokumenter**, der er udstedt til EU-borgere, kan overvejes nærmere.
- Kommissionen vil med Europa-Parlamentet og Rådet drøfte, hvordan man kan fremskynde de specifikke forslag om større effektivitet, forbedret **interoperabilitet** og synergi blandt de europæiske **databaser**, forslag der var indeholdt i dens meddelelse fra november 2005. Der vil på grundlag af udkommet af de drøftelser blive fremlagt en handlingsplan i 2007.

2.5. Opfølgning på programmerne for gensidig anerkendelse (i civile sager og straffesager)

På det civil- og strafferetlige område vil **princippet om gensidig anerkendelse** forblive en af hjørnesteenene i EU's politik. Gensidig anerkendelse beror på gensidig tillid til hinandens retssystemer.

Der er planer om følgende foranstaltninger:

- Som opfølgning på meddelelsen fra maj 2005 har Kommissionen fremsat flere lovgivningsforslag for at forbedre gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse i straffesager, både forud for og efter domsafsigelsen. De forskellige initiativer bør nu **hurtigt vedtages og gennemføres**. Gensidig tillid bør styrkes ved at fastlægge fælles regler på EU-plan for kompetencekonflikter, retsplejegarantier, uskyldsformodning og om mindstestandarder for bevisoptagelse, på den ene hånd, og ved **konkrete** aktioner til forbedring af retssystemernes efteruddannelse og effektivitet, på den anden hånd.
- I 2007 vil der blive fremlagt en undersøgelse af de horisontale vanskeligheder, der opstår i forhandlingerne om og anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, og af de huller, der er i det nuværende strafferetlige samarbejde, og som kan afhjælpes med nye instrumenter.
- På mellemlang sigt bør det vurderes, om de nuværende mekanismer for gensidig retshjælp bør **konsolideres i individuelle instrumenter** for gensidig anerkendelse, navnlig vedrørende bevisoptagelse i straffesager.
- Etableringen af et **fælles civilretligt område** er af væsentlig betydning for såvel **erhvervslivet** som **borgere**. Der bør gives nye politiske impulser til 2000-programmet for gensidig anerkendelse i civilretlige spørgsmål for at opretholde den fremdrift, der er opbygget siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden, hen imod tilendebringelse af programmet som forudset i Haag-handlingsplanen. Navnlig vil Kommissionen fremsætte forslag til de nødvendige lovgivningstiltag for at afskaffe eksekvaturproceduren for civil- og handelsretlige afgørelser, og vil også fremlægge grønbøger om, hvordan fuldbyrdelsen af retsafgørelser kan forbedres. Endvidere vil Kommissionen fremsætte forslag til flere nye instrumenter på det **familieretlige** område, som berører borgerne i deres hverdag, f.eks. arv og ejendomsret for gifte og ugifte par.
- At forbedre **domstolsadgangen** for borgerne er en reel udfordring for konsolideringen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Som et første skridt vil Kommissionen foreslå en ændring af Rådets beslutning om oprettelse af Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område for at bringe det nærmere til borgerne og retserhvervenes udøvere og øge effektiviteten yderligere.

2.6. Adgang til de nødvendige oplysninger for at bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet

Oplysninger, der er nødvendige for at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet, bør uden hindringer kunne passere de indre grænser i EU. Behandlingen af relevante oplysninger

overalt i EU af de kompetente myndigheder vil understøtte indsatsen på såvel nationalt plan som EU-plan for at forbedre EU's evne til som helhed at forebygge og bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet.

Med Haag-programmet blev Kommissionen opfordret til at fremlægge forskrifter inden udgangen af 2005 for at gennemføre "**tilgængelighedsprincippet**", så det fungerer i praksis fra og med den 1. januar 2008⁷. Kommissionen forelagde i oktober 2005 et forslag til Rådets rammeafgørelse om tilgængelighedsprincippet.

Informationsudveksling mellem medlemsstater på det strafferetlige område må også omfatte **strafferegistre**. Det nuværende system på grundlag af Den europæiske konvention fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager fremviser **alvorlige mangler**. Kommissionen har allerede fremlagt lovgivningsforslag med henblik på at oprette et edb-baseret system for udveksling af oplysninger fra strafferegistre, hvilket vil kunne fremme gensidig forståelse og gensidig viden om eksisterende domsfældelser inden for EU. Medlemsstaterne vil få økonomisk støtte til at fremme netværksforbindelser mellem de nationale strafferegistre.

På nuværende stadium vil der sandsynligvis ikke blive behov for yderligere tiltag. Det er af umådelig stor betydning, at eksisterende (og kommende) lovgivningsforslag fra Kommissionen **vedtages og gennemføres hurtigt**, så der kan sikres en **fuldstændig anvendelse** af tilgængelighedsprincippet og en **effektiv opbygning og iværksættelse** af et strafferegistersystem på EU-plan.

Kommissionen er overbevist om, at det sideløbende med den bedre informationsudveksling er af afgørende betydning, at **databeskyttelsen** prioriteres højere inden for politisamarbejdet og det retlige samarbejde. Kommissionen mener, at ovennævnte initiativer bør ledsages af retligt bindende lovgivning om databeskyttelse, så der i alle medlemsstater kan sikres et højt beskyttelsesniveau for persondata.. Kommissionen beklager de manglende fremskridt om sit forslag fra oktober 2005 og mener, at det er afgørende, at Rådet hurtigt vedtager forslaget.

2.7. Bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder Europols fremtid

Terrorisme og organiseret kriminalitet vil fortsat være en **konstant trussel** i årene fremover. EU må forblive agtpågivende i sin enestående evne til at fremme politikker på europæisk plan ved at opbygge viden og tætte kontakter med alle implicerede parter og ved at bistå medlemsstaterne og politi- og retsmyndighederne i deres daglige bestræbelser på at leve op til denne udfordring.

Efterhånden som **det operative samarbejde** og den **gensidige tillid** mellem medlemsstaterne vokser, mener Kommissionen, at tiden er inde til at opbygge en fælles **strategi for den indre sikkerhed**, som bør bygge på det igangværende interinstitutionelle arbejde for terrorbekæmpelse og beskyttelse af kritisk infrastruktur.

⁷ Tilgængelighedsprincippet, som er indeholdt i Haag-programmet, fastsætter, at information til retshåndhævende formål, som myndighederne i en medlemsstat har brug for, på visse betingelser skal udleveres af myndighederne i en anden medlemsstat.

Der er planer om følgende foranstaltninger:

- Kommissionen vil snarest fremlægge et forslag til et program om **beskyttelse af kritisk infrastruktur** på grundlag af de omfattende høringer, den har afholdt siden 2005. Senere dette år vil Kommissionen, på baggrund af de foreløbige resultater af undersøgelsen af gennemførligheden af et **informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur**, fremsætte et forslag til Rådets afgørelse herom.
- Kommissionen overvejer en ændring af Rådets rammeafgørelse om terrorisme for bedre at definere begrebet "**tilskyndelse til terrorisme**" og gøre det strafbart at give **ekspertbistand** i forbindelse med **fremstilling af bomber**.
- Kommissionen agter ved udgangen af året at fremlægge en meddelelse om **bio-terrorisme**.

2.7.1. *Europols fremtid*

Europol har til formål at effektivisere medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder og deres indbyrdes samarbejde i bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet ved at fremme informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og ved at indsamle og analysere denne information. Europols merværdi ligger fortsat i evnen til at støtte efterforskning ved at tilbyde kriminalefterretninger med høj analysekvalitet.

Kommissionen mener, at Europol har behov for et **mere fleksibelt retsgrundlag** for at sikre, at politiske beslutninger truffet for at forbedre institutionens funktionsmåde, kan gennemføres uden forsinkelser. Det vil også blive nødvendigt at forbedre Europa-Parlamentets overvågning og kontrol af Europols aktiviteter for at øge **gennemsigtigheden og det demokratiske ansvar** og samtidig **sikre fortroligheden**, hvad angår de operationelle oplysninger og procedurer.

Der er planer om følgende foranstaltning:

- Kommissionen overvejer at fremlægge et forslag til Rådets afgørelse som **erstatning** for den gældende Europol-konvention med henblik på at forbedre den operative effektivitet.

2.8. **Finansielle overslag for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed**

En af de afgørende forudsætninger for, at de politiske målsætninger i Haag-programmet kan opfyldes, er, at målsætningerne bakkes op af **tilstrækkelige finansielle ressourcer**. Den nylige enighed om de finansielle overslag anerkender dette behov ved at stille **flere midler** til rådighed for politikkerne for frihed, sikkerhed og retfærdighed. De nye finansielle rammeprogrammer kommer til at gælde fra og med 2007. De får en strategisk rolle i understøttelsen af EU's og medlemsstaternes indsats.

Bedre finansiel støtte fra Fællesskabets budget skal understøtte en **retfærdig deling af kollektive ansvar** i et område uden indre grænser vedrørende asyl, indvandring, grænser og operativt samarbejde (navnlig fælles patruljering og fælles tilbagesendelsesflyvninger). For at bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet og for at fastholde området med retfærdighed vil EU-finansieringen yderligere fremme nye fælles tilgange. Medlemsstaterne opfordres til

fuldt ud at udnytte det potentiale, der sikres med de nye finansielle rammer, ved at forelægge ambitiøse og præcise projektforslag, der fremviser merværdi ved en indsats på EU-plan.

2.9. Den eksterne dimension af frihed, sikkerhed og retfærdighed

I december 2005 vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) for første gang nogensinde en strategi for den eksterne dimension af frihed, sikkerhed og retfærdighed⁸. **Strategien** udstikker en række tematiske prioriteter samt mekanismer til deres virkeliggørelse. Kommissionen er nu i færd med at **gennemføre** strategiens **nøgleelementer** gennem f.eks. det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed med **Rusland**, den reviderede handlingsplan om retlige og indre anliggender med Ukraine samt handlingsplaner under den europæiske naboskabspolitik med andre lande og sidst, men ikke mindst, gennem konstant **udbygning af samarbejdet med USA**.

Fremskridt med hensyn til **retsstatsprincippernes** anvendelse er noget, der **tager tid** i samarbejdet med tredjelandene. Kommissionen og medlemsstaterne bør derfor fokusere på **gennemførelse snarere end revidering eller ajourføring** af EU's strategi. De tematiske og geografiske prioriteter er klart og tydeligt fastlagt, og strategien bør nu **bringes effektivt i anvendelse** for at opnå resultater. I området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan fremskridt kun virkeliggøres gennem **aktive bidrag** fra såvel medlemsstater som Kommissionen i et samordnet samarbejde. Forberedelsen af handlingsplanerne for henholdsvis det vestlige Balkan og narkotika fra Afghanistan viser værdien af et sådant samarbejde. På grundlag af arbejdet siden slutningen af 2005 vil Kommissionen udarbejde en **statusrapport** i december 2006 med en gennemgang af strategiens anvendelse. Andre vigtige instrumenter på området frihed, sikkerhed og retfærdighed med en ekstern dimension er tilbagetagelsesaftalerne og aftalerne om lempelse af visumreglerne, som hidtil er indgået med vigtige EU-partnerlande, f.eks. med Rusland. Kommissionen vil fortsætte sin indsats på området.

2.10. Gennemførelse og evaluering af politikkerne om frihed, sikkerhed og retfærdighed

I betragtning af det **mandat**, Kommissionen blev givet med Haag-programmet og den dertil knyttede handlingsplan, den **fragmenterede situation**, der kendetegner eksisterende overvågnings- og evalueringsmekanismer, samt behovet for udsendelse af **omfattende oplysninger** til samtlige implicerede aktører om politikernes gennemførelse og resultater, mener Kommissionen, at **tiden er inde** til at arbejde hen imod etableringen af en **sammenhængende og omfattende evalueringsmekanisme** for EU's politikker for frihed, sikkerhed og retfærdighed i en partnerskabsånd mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne.

En sådan mekanisme, som bør omfatte den årlige **overvågning af gennemførelsen**⁹ og **evaluering af resultaterne** for politikkerne, fremlægges i den parallelle meddelelse om "Evaluering af EU's politik vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed".

⁸ "Strategi for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender: global frihed, sikkerhed og retfærdighed", på grundlag af Kommissionens meddelelse KOM(2005) 491 af 12.10.2005.

⁹ Som nærmere beskrevet i meddelelsen om "Styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, Rapport om gennemførelsen af Haag-programmet i 2005".

3. FORBEDRE BESLUTNINGSTAGNINGEN I OMRÅDET MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

3.1. Vanskeligheder af tilbagevendende karakter i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Politikkerne for frihed, sikkerhed og retfærdighed er af reel **interesse og relevans for borgerne**, som det nyligt fremgik af drøftelserne i forbindelse med Plan D (for demokrati, dialog og debat) og understøttes af meningsmålinger. De europæiske borgere ønsker, at EU handler mere effektivt, især i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme, men også i forvaltningen af migrationsstrømmene og i kontrollen ved de ydre grænser.

Trods denne store interesse går arbejdet kun langsomt fremad, og udbygningen af politikkerne for frihed, sikkerhed og retfærdighed støder på EU-plan på **vanskeligheder af tilbagevendende karakter**, og det fører til mange blokeringer. Den første årlige opfølgning på Haag-programmet, som fremlægges sideløbende med denne meddelelse, viser, at vanskelighederne hovedsageligt skyldes **beslutningsprocessens** særegenhed.

Især skal beslutninger om **politisamarbejde og retligt samarbejde** i kriminalsager fortsat vedtages med enstemmighed af alle medlemsstater. Disse spørgsmål behandles under **særlige rammer** (afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)), der anvender den såkaldte “tredje søjle-metode”, der kendetegnes ved:

- **specifikke forskriftsinstrumenter** (fælles holdninger, rammeafgørelser, afgørelser og konventioner), hvilket yderligere besværliggør gennemførelsen,
- Europa-Parlamentets utilstrækkelige beføjelser i **lovgivningsforløbet**,
- anvendelse af **enstemmighed**, hvilket ofte fører til vedtagelser på grundlag af laveste fællesnævner,
- en delt initiativbeføjelse med hver af de 25 medlemsstater, hvilket hverken virker befordrende for en sand “europæisk dimension” eller ansvarligheden for medlemsstaternes lovgivningsinitiativer, som ikke kan underlægges en forudgående konsekvensanalyse,
- Domstolens **begrænsede rolle** (ingen overtrædelsesprocedurer og den enkelte medlemsstat bestemmer selv, om den erklærer Domstolen kompetent til at afsige præjudicielle afgørelser – sådanne erklæringer er hidtil fremsat af 14 ud af 25 medlemsstater – samt mulighed for at begrænse retten til at anmode om præjudicielle afgørelser til de højeste nationale retsinstanser), og
- fravær af formelle overtrædelsesprocedurer, der kan sikre korrekt gennemførelse og iværksættelse.

Faktisk har drøftelserne i Rådet på det seneste vist, at det er meget vanskeligt at komme videre i EU med arbejdet på områder som **gensidig anerkendelse i straffesager** og **politisamarbejde**.

I juni kunne Rådet (retlige og indre anliggender) i sidste ende kun nå til enighed om Kommissionens forslag om den **europæiske bevissikringskendelse** efter ekstremt langvarige

forhandlinger og kun på grundlag af den laveste fællesnævner, hvilket hverken er tilfredsstillende for Kommissionen eller for de fleste medlemsstater og har **negativ virkning** for anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, som under Tammerfors- og Haag-programmerne udgør hjørnестenen i EU's politikker på området retligt samarbejde.

Der er heller ikke gjort fremskridt i de seneste tre år med hensyn til minimumsregler på **retsplejeområdet** til anvendelse overalt i EU, som f.eks. retten til tolkning for anholdte. Drøftelserne om en tekst med fælles definitioner og domsfældelser overalt i Europa af overtrædelser, der bundes i **racisme eller fremmedhad**, har ligeledes været fuldstændigt blokeret og fastlåst i næsten to år, om end der nyligt har været tegn på, at de kan genoptages.

Endelig er der ikke sket fremskridt i drøftelserne om et forslag fra Kommissionen med henblik på at tillade yderligere **grænseoverskridende efterforskning og retsforfølgning**.

Sådanne tilbagevendende vanskeligheder er også synlige for politikker for frihed, sikkerhed og retfærdighed, der nu er blevet fællesskabsanliggende (afsnit IV i EF-traktaten), hvor der fortsat er visse særegenheder vedrørende Domstolens kompetence til at afsige **præjudicielle afgørelser** (EF-traktatens artikel 68), og hvor beslutninger om **lovlig indvandring og familieret** stadig vedtages med enstemmighed. Med hensyn til **lovlig indvandring** førte drøftelser om Kommissionens forslag fra 2001 til et direktiv om indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgere med henblik på beskæftigelse f.eks. ikke til noget vellykket resultat under enstemmighedsreglen. Kommissionen har nyligt genoplivet dette spørgsmål i en grøn bog og en efterfølgende handlingsplan forelagt i december 2005, men det er vanskeligt i dag at forudsige, hvor denne debat vil føre hen, når enstemmighedsreglen fortsat finder anvendelse på området.

Med hensyn til **Domstolens beføjelser** er der en reel risiko for, at meget vigtige og følsomme spørgsmål, såsom domstolsadgang eller asylrettigheder ikke er undergivet samme retskontrol eller anvendes ensartet overalt i Europa.

3.2. Løsning af de tilbagevendende vanskeligheder: de såkaldte overgangsbestemmelser

Kommissionen mener, at timingen af den første gennemgang af gennemførelsen af Haag-programmet er et velegnet tidspunkt til at **genoplive og stimulere overvejelserne** om, hvordan **beslutningstagningen i EU kan forbedres**, og evalueringen og gennemførelsen af lovgivning på området frihed, sikkerhed og retfærdighed kan forbedres. Dette bør ske ved at gøre **bedst brug af de muligheder, som de eksisterende traktater giver**.

Kommissionen mener, at en fuldstændig iværksættelse af de eksisterende traktater vil give mulighed for yderligere **effektivitet** og **sammenhæng** på områder, hvor **merværdien** af en indsats på EU-plan anerkendes bredt og udtrykkeligt ønskes af borgerne, der beder om **mere beskyttelse og sikkerhed**, som det på ny fremgik af resultaterne i den seneste Eurobarometerundersøgelse.

Endvidere er det som angivet i meddelelsen fra 10. maj 2006 Kommissionens synspunkt, at en optimal anvendelse af de eksisterende traktater vil skabe de rette vilkår for at nå Haag-programmets **ambitiøse mål** og mulighed for en **fuldstændig gennemførelse**. De eksisterende traktater indeholder bestemmelser, som gør det muligt at løse de vanskeligheder, der er nævnt i afsnit 3.1, hvis de såkaldte **“overgangsbestemmelser”** indeholdt i EU-traktatens artikel 42 og i EF-traktatens artikel 67, stk. 2, bringes i anvendelse.

EU-traktatens artikel 42 bestemmer, at Kommissionen (eller en medlemsstat) kan tage initiativ til at foreslå, at handlinger, der henhører under områder, som er nævnt i EU-traktatens artikel 29 (**bekæmpelse af terrorisme og kriminalitet gennem aktioner på området retshåndhævelse og strafferet**), skal omfattes af EF-traktatens afsnit IV og samme institutionelle rammer som andre politikker vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed omfattet af Fællesskabets kompetence. En beslutning om at anvende EU-traktatens artikel 42 vedtages **enstemmigt** af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og i overensstemmelse med **medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser**.

EF-traktatens artikel 67, stk. 2, giver Rådet mulighed for efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed at træffe afgørelse om, at **lovlig indvandring** underlægges **den fælles beslutningsprocedure** og dermed en egentlig demokratisk kontrol fra Europa-Parlamentets side.

EF-traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, kræver, at Rådet med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet træffer afgørelse om tilpasning af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 68 vedrørende Domstolens beføjelser. Dette bør gøres ved at beslutte, at Domstolens **kompetence** til at afsige **præjudicielle afgørelser** om spørgsmål vedrørende politikker for frihed, sikkerhed og retfærdighed, der nu er blevet fællesskabsanliggende, sidestilles med den kompetence, Domstolen har for andre fællesskabspolitikker, hvormed Domstolen sikres en mere betydningsfuld rolle¹⁰.

Kommissionen mener, at **overgangsbestemmelserne** udgør et nødvendigt værktøj for EU og medlemsstaterne til at nå det ambitiøse mål om at forbedre beslutningstagningen på området frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Den reelle merværdi ved at anvende overgangsbestemmelserne vil være at anvende **“fællesskabsmetoden”** på politikkerne på området, da det har vist sig at sikre **større effektivitet og mere gennemsigtighed under større ansvar**. Det bedste eksempel på fordelene ved “fællesskabsmetoden” er Europa-Parlamentets og Rådets nylige vedtagelse af Kommissionens forslag til et direktiv om lagring af kommunikationsdata, hvor der skabtes enighed kun tre måneder efter forelæggelsen af Kommissionens forslag.

Følgende fordele vil være forbundet med en anvendelse af “fællesskabsmetoden”:

- Større effektivitet, mere gennemsigtighed og øget ansvar i lovgivningsprocedurerne.
- Generalisering af **Fællesskabets lovgivningsinstrumenter** (forordninger, direktiver og afgørelser i henhold til eksisterende traktater).
- Anerkendelse af EU-borgernes demokratiske valgte repræsentanternes lovgivningskompetence i Europa-Parlamentet under **den fælles beslutningsprocedure**.

¹⁰ Da Rådet på trods af overgangsperiodens udløb den 1. maj 2004 endnu ikke har gjort noget for at efterkomme sin forpligtelse til at tilpasse bestemmelserne i EF-traktatens artikel 68, forelægger Kommissionen sideløbende med denne meddelelse en specifik meddelelse om dette spørgsmål for Europa-Parlamentet og Rådet.

- Garanti for en “europæisk dimension” i lovgivningsforslag gennem Kommissionens initiativbeføjelse og brugen af effektive konsekvensanalyseværktøjer.
- Opprioritering af såvel konsensus som høje resultatstandarder gennem **afgørelser med kvalificeret flertal**.
- Etablering af en egentlig retlig dialog med nationale retsmyndigheder gennem systemet med **præjudicielle afgørelser** og overvågning af medlemsstaternes gennemførelse gennem **overtrædelsesproceduren**.

Endvidere vil brugen af overgangsbestemmelserne for politisamarbejde og retligt samarbejde helt sikkert være af afgørende betydning for afgrænsningen af første og tredje søjle, hvilket langt fra er et hypotetisk spørgsmål, som **nylige domme** afsagt af Domstolen tydeligt viser (i sagerne om **miljøkriminalitet** og om **PNR-oplysninger** (Passenger Name Record)). Det vil helt sikkert føre til større retssikkerhed og være mere effektivt, hvis sådanne spørgsmål kunne behandles under **de samme retlige rammer**.

Især giver EU-traktatens artikel 42 mulighed for en vis **fleksibilitet**, navnlig i fastlæggelsen af de pågældende stemmeregler for de områder, der overføres fra EU-traktatens afsnit VI. Kommissionen mener, at der bør iværksættes overvejelser og drøftelser med medlemsstaterne og de øvrige EU-institutioner, så de forskellige **valgmuligheder** efter artikel 42 kan anvendes **bedst muligt**.

4. KONKLUSIONER

De europæiske borgere opfordrer indtrængende EU til at træffe de nødvendige foranstaltninger, så Europa bliver et sikkert sted at leve. EU må kunne reagere hurtigt og samtidigt garantere, at de europæiske borgere kan udøve deres personlige frihedsrettigheder.

EU og medlemsstaterne må i fællesskab tage denne udfordring op, da terrorisme og organiseret kriminalitet ikke respekterer grænser eller procedurer. Haag-programmets gennemførelse og udbygning er et fælles mål, der fordrer effektiv beslutningstagning og klar politisk prioritering.

Arbejdet med at kortlægge de næste skridt for at **fremskynde den europæiske integration** inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed og med at **strømline beslutningstagningen** bør videreføres sideløbende. Kommissionen mener, at dette er den eneste bæredygtige vej frem for at opnå resultater for dette politikområde.

Kommissionen agter på grundlag af sin vurdering af status i gennemførelsen af Haag-programmet at **indlede fælles drøftelser med de øvrige EU-institutioner og medlemsstaterne** om, hvordan den politiske dagsorden kan opprioriteres i forhold til EU-borgernes forventninger og bidrage til en forbedring af den måde, som området med frihed, sikkerhed og retfærdighed fungerer på.

På baggrund af **udkommet af overvejelserne og drøftelserne** i løbet af det kommende finske Formandskab for Rådet om fordelene ved at anvende de eksisterende traktater er

Kommissionen rede til at træffe initiativer i henhold til EU-traktatens artikel 42 og EF-traktatens artikel 67, stk. 2¹¹.

¹¹ Dette berører ikke det specifikke initiativ, der er truffet med Kommissionens meddelelse omtalt i fodnote 6 ovenfor.