



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.6.2009
KOM(2009) 263 endelig

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

**RETFÆRDIGHED, FRIHED OG SIKKERHED I EU SIDEN 2005:
EVALUERING AF HAAGPROGRAMMET OG -HANDLINGSPLANEN**

**{SEK(2009) 765}
{SEK(2009) 766}
{SEK(2009) 767}**

I. INDLEDNING

Retfærdighed, frihed og sikkerhed er grundlaget for et velstående og fredeligt EU. Det er et langsigtet projekt at opbygge den nødvendige kapacitet til at garantere disse grundlæggende værdier. EU har også brug for fleksibilitet for at reagere på uventede og til tider tragiske begivenheder såsom terrorangrebet i London i 2005 eller dødsfaldene blandt de tusindvis af indvandrere, der i det seneste årti har forsøgt at komme ind på EU's område via Middelhavet. EU's politikker på dette område danner rammerne for EU-institutionernes, medlemsstaternes og EU-borgernes samspil indbyrdes og på den internationale scene.

Haagprogrammet¹ har været EU's grundlæggende plan for at realisere dets vision på områderne domstolsadgang, international beskyttelse, migration og grænsekontrol, terrorisme og organiseret kriminalitet, politisamarbejde og retligt samarbejde samt gensidig anerkendelse.

Kommissionen har omhyggeligt overvåget gennemførelsen af Haagprogrammet på EU-plan og på medlemsstatsplan². Kommissionen og medlemsstaterne har evalueret de individuelle instrumenter ved hjælp af peer reviews. På grundlag af disse evalueringer vil de vigtigste emner, der er dukket op, blive fremhævet i denne meddelelse, og der vil blive set på, hvordan EU bør reagere på fremtidige udfordringer. Denne meddelelse ledsages af tre længere dokumenter, nemlig for det første en rapport om gennemførelsen af programmet, hvori der redegøres for målsætningerne for de enkelte politikker, væsentlige fremskridt og fremtidige udfordringer, for det andet en "institutionel resultattavle", der giver et overblik over programmets erklærede instrumenter og mål, og for det tredje en "resultattavle" over gennemførelsen på nationalt plan.

Prioriteringerne for videreudviklingen af de resultater, der hidtil er blevet nået, vil blive fastsat i det næste flerårige program (Stockholmprogrammet)³.

II. BAGGRUND

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i 1999 blev de første flerårige politiske rammer for området retlige og indre anliggender fastlagt. I de følgende fem år blev grundlaget for en fælles asyl- og indvandringspolitik, for harmonisering af grænsekontrollen og for et tættere politisamarbejde og retligt samarbejde, der er baseret på gensidig tillid og anerkendelse, lagt. Det var i det tidsrum, at terrorangrebet i New York i 2001 og i Madrid i 2004 fandt sted, og at EU oplevede et stigende pres som følge af migrationsstrømme og en øget trussel på grund af organiseret kriminalitet. Disse begivenheder tydeliggjorde EU's behov for en løbende strategi for at tage fat på udfordringerne på tværs af grænserne, samtidig med at borgernes grundlæggende rettigheder fuldt ud opretholdes.

¹ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

² A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

³ COM(2009)262.

EU's svar herpå var Haagprogrammet, hvis mål var:

- *at forbedre EU's og medlemsstaternes evne til i fællesskab at sikre grundlæggende rettigheder, processuelle minimumsgarantier og adgang til domstolene*
- *at yde beskyttelse i henhold til Genève-flygtningekonventionen og andre internationale traktater til personer, der har behov for det*
- *at regulere migrationsstrømmene og kontrollere EU's ydre grænser*
- *at bekæmpe den organiserede grænseoverskridende kriminalitet og imødegå terrortruslen*
- *at udnytte Europol's og Eurojust's potentiale*
- *at videreudbygge den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og attester i både civile sager og straffesager og*
- *at fjerne retlige og judicielle hindringer i forbindelse med civile og familieretlige sager med grænseoverskridende virkninger.*

Programmet blev gennemført på baggrund af den betydelige udvikling, der er sket i EU og globalt. 12 nye medlemsstaters tiltrædelse af EU i 2004 og 2007 ændrede EU og den måde, EU fungerer på. Antallet af asylansøgninger faldt, inden det igen i 2007 begyndte at stige, mens migrationspresset mod EU's ydre grænse mod syd steg markant. Økonomien i EU, som allerede stod over for problemet med faldet i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, er nu inde i en periode med stigende arbejdsløshed og økonomisk usikkerhed.

III. ET AMBITIØST PROGRAM MED SYNLIGE RESULTATER

Initiativer på området retfærdighed, frihed og sikkerhed, der omfatter hele EU, er noget nyt sammenlignet med andre EU-aktiviteter, og mange af dem vil først bære frugt senere. Disse initiativer har direkte indflydelse på EU-borgernes liv, og ifølge opinionsundersøgelser har borgerne høje forventninger til disse initiativer. I lighed med Tammerforsprogrammet er Haagprogrammet langsigtet, men det gik videre end førstnævnte, fordi dets strategiske mål blev ledsaget af en detaljeret handlingsplan med henblik på at nå disse mål. Det er forskelligt, hvor store fremskridt der er gjort, men der er nået synlige resultater.

III.1. Styrkelse af frihed

III.1.1 Beskyttelse af grundlæggende rettigheder

Det blev oprettet et system til systematisk og stringent overvågning⁴ for at sikre, at Kommissionens lovgivningsforslag fuldt ud er forenelige med chartret om grundlæggende rettigheder. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder⁵ åbnede dørene den 1. marts 2007 og bistår nu EU-institutionerne og medlemsstaterne med forskningsprojekter og indsamling af

⁴ 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

data. Der blev iværksat en samlet strategi for fremme af børns rettigheder⁶, der førte til oprettelsen af et europæisk forum for børns rettigheder. Forummet giver alle berørte parter mulighed for at arbejde sammen om at sætte børns rettigheder i centrum for alle EU's aktiviteter. EU vedtog en rammeafgørelse, i henhold til hvilken medlemsstaterne skulle sanktionere alle, der opfordrer til racistisk vold eller racehad⁷.

EU har i både sin indenrigs- og udenrigspolitik fremmet respekten for retten til beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred, samtidig med at man har erkendt de retshåndhævende myndigheders behov for at udveksle relevante oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet. Der er opnået yderligere garantier for beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager⁸ - Kommissionen har fastslået, at følgerne af direktivet om beskyttelse af personoplysninger⁹ er, at enkeltpersoner er blevet beskyttet mod generel overvågning, at forbrugerne har tillid til, at oplysninger i forbindelse med transaktioner ikke vil blive misbrugt, og at erhvervslivet kan arbejde inden for EU uden frygt for, at deres internationale aktiviteter afbrydes¹⁰. Teknologier til beskyttelse af privatlivet¹¹ blev fremmet med henblik på at udforme informationssystemer, hvor indsamlingen og anvendelsen af personoplysninger reduceres til et minimum. Inden for rammerne af samarbejdet med tredjelande opnåede EU en langsigtet aftale med USA, Canada og Australien om overførsel af PNR-oplysninger (Passenger Name Records), og der er sikret garantier for anvendelsen af personoplysninger, der stammer fra EU, og som behandles af SWIFT med henblik på bekæmpelse af terrorisme.

III.1.2 Unionsborgerskab

Ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser i Schengenområdet, der består af 25 lande, har gjort det muligt for borgerne at rejse fra Den Iberiske Halvø til de baltiske lande og fra Grækenland til Finland uden at blive kontrolleret ved grænserne. Det kan komme flere end 400 millioner EU-borgere¹² til gavn og viser, at medlemsstaterne har tillid til hinandens evne til effektivt at beskytte de ydre grænser på EU's vegne og at udstede visa, der er gyldige i hele Schengenområdet.

I april 2006 trådte direktivet om EU-borgeres ret til færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i kraft¹³. Processen med at gennemføre direktivet i national

⁶ 'Towards an EU strategy on the rights of the child', COM(2006) 367 final.

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

⁹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

¹⁰ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

¹¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

¹² The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

¹³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

lovgivning har samlet set hidtil været skuffende¹⁴, og Kommissionen har øget sine bestræbelser for at sikre, at EU-borgere og deres familier fuldt ud kan nyde godt af deres rettigheder inden for rammerne af dette skelsættende direktiv.

Der blev foreslået en række foranstaltninger for at gøre EU-borgernes ret til konsulær beskyttelse til en realitet¹⁵. Det skønnes, at 8,7 % af EU-borgerne eller 7 mio. mennesker, der rejser uden for EU, også rejser til lande, hvor deres medlemsstat ikke er repræsenteret. Derudover bor yderligere 2 mio. EU-borgere i sådanne lande. Formålet med handlingsplanen for 2007-2009¹⁶ var at tage fat på nuværende og forudseelige mangler på området.

III.1.3 Det fælles europæiske asylsystem

Det fælles europæiske asylsystem er et stærkt udtryk for vores værdier, vores respekt for den menneskelige værdighed og vores forpligtelse til at dele ansvaret herfor. I første fase af systemet blev der fastsat fælles minimumsstandarder, som i overensstemmelse med Nicetraktaten, gjorde det muligt at gå over til fælles beslutningstagning og anvendelse af kvalificeret flertal. Inden for rammerne af Haagprogrammet begyndte systemet efter en bred konsultation¹⁷ at bevæge sig ind i anden fase af dets udvikling med vedtagelsen i 2008 af en strategisk plan¹⁸. Der er som et led i denne plan allerede blevet fremsat forslag til ændring af direktivet om modtagelsesvilkår og af Dublin- og Eurodacforordningerne. Erfaringerne har vist, at der er behov for et praktisk samarbejde, og i forslaget om oprettelse af Det Europæiske Asylstøttekontor bestræbte EU sig på at finde et sammenhængende og effektivt middel til at tage disse udfordringer op. Med hensyn til den eksterne dimension blev der iværksat regionale beskyttelsesprogrammer på forsøgsplan i en række tredjelande for derved at øge deres beskyttelseskapacitet.

III.1.4 Migration og integration

EU har arbejdet på at forbedre forvaltningen af migrationsstrømmene og koordinere de nationale integrationspolitikker. Der er blevet fastsat minimumsstandarder for rimelighed, kohærens og retssikkerhed, og der er gjort en indsats for at dæmme op for det uudnyttede beskæftigelsespotentiale, som tredjelandstatsborgere, der allerede opholder sig i EU, udgør, og samtidig forhindre de negative virkninger af "hjerneflugt" i tredjelandstatsborgernes hjemlande.

På grundlag af en grøn bog¹⁹ blev de initiativer, der skal tages på området lovlig indvandring i tidsrummet 2006-2009, fastlagt i en politikplan²⁰. Som led i gennemførelsen af denne plan

¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

¹⁵ Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

¹⁶ 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

¹⁷ Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

¹⁸ 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

¹⁹ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

²⁰ 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

blev der fastsat betingelser for tredjelandsstatsborgeres indrejse, beskæftigelse og ophold²¹, og det "blå EU-kort" bliver snart en realitet²².

Optimeringen af den økonomiske gevinst ved lovlig indvandring blev ledsaget af en fælles indsats for at bekæmpe såvel ulovlig indvandring som menneskesmugling og menneskehandel. Den ulovlige indvandring i EU som helhed stiger ikke, men medlemsstaterne i Middelhavsområdet påtager sig en stadig større del af byrden. Navnlig antallet af personer, der ankommer efter en livsfarlig sejlads, vækker bekymring²³. Mulighederne for ulovlig beskæftigelse medfører udnyttelse af enkeltpersoner og forvrider EU's økonomi. Kommissionens forslag til direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold forventedes at blive vedtaget i første halvdel af 2009²⁴. Det vil sende et tydeligt signal om, at EU ikke vil tolerere ulovlig indvandring, navnlig når den fremmes af skruppelløse arbejdsgivere.

Der blev fastlagt fælles principper og rammer for integration af tredjelandsstatsborgere²⁵, bl.a. en integrationshåndbog for politiske beslutningstagere og fagfolk, et samlet europæisk websted om integration og et europæisk integrationsforum. Medlemsstaternes indsats inden for rammerne af denne fælles dagsorden støttes af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere²⁶ med 825 mio. EUR i tidsrummet 2007-2013.

Kommissionens meddelelse "En fælles indvandringspolitik for Europa"²⁷, og den europæiske pagt om indvandring og asyl²⁸, der fulgte kort efter, samlede ti års arbejde og dannede grundlag for en sammenhængende strategi fremover.

III.1.5 Forvaltning af grænserne

Migrationsstyring kræver sikre grænser. Der findes 1636 udpegede steder, hvor det er muligt at indrejse på EU's område. I 2006 blev de ydre grænser passeret ca. 900 mio. gange, og der var 8 mio. ulovlige indvandrere i EU-25. Samme år blev 500 000 ulovlige indvandrere pågrebet i EU; heraf blev 40 % sendt tilbage.

Frontex, der er det agentur, der koordinerer samarbejdet om grænsekontrol mellem medlemsstaterne, har spillet en væsentlig rolle for, at EU har kunnet klare disse udfordringer. I tidsrummet 2005-2008 gennemførte det 50 fælles aktioner og 23 pilotprojekter, der

²¹ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

²² The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009.

²³ 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

²⁴ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

²⁵ 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

²⁶ Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

²⁷ 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

²⁸ 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

involverede flere medlemsstater. Schengenrænsekodeksen²⁹, hvori der fastsættes standarder og procedurer, som EU-medlemsstaterne skal overholde, når de kontrollerer personers passage af EU's indre og ydre grænser, fik virkning i alle EU-medlemsstater. En pakke af kommissionsforslag markerede nye milesten fremad mod en integreret grænseforvaltning: et ind- og udrejsesystem³⁰ med automatiske indberetninger, når en person er blevet længere, end den pågældende har tilladelse til, et system for overvågning af EU's ydre grænser mod syd og øst (kendt som Eurosur)³¹ og evalueringen og den fremtidige udvikling af Frontex³². I direktivet om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere³³ blev der fastsat effektive og humane standarder for tilbagesendelse af ulovlige indvandrere.

Ny teknologi anvendes til at udvikle moderne integrerede grænseforvaltningssystemer. I 2006 blev der indført biometriske pas. Anden generation af Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet er ved at blive udviklet, og de retlige rammer herfor er allerede fastlagt. Disse systemer vil gøre det muligt i højere grad at anvende ny teknologi, navnlig biometri, og dermed bidrage til sikkerheden i Schengenområdet, samtidig med at kravene om databeskyttelse fuldt ud overholdes.

III.1.6 Visumpolitik

I 2008 blev de retlige rammer for gennemførelsen og driften af visuminformationssystemet (VIS) vedtaget³⁴. Rammerne gør det lettere at foretage kontrol ved grænseovergangssteder ved de ydre grænser og udveksle visumoplysninger mellem medlemsstaterne. Kommissionen har fremsat et forslag til retsakt, således at medlemsstaterne får retshjemmel til at gøre det obligatorisk at registrere biometriske identifikatorer for visumansøgere, og der skabes retlige rammer for organisationen på medlemsstaternes konsulære repræsentationer³⁵. De fælles konsulære instrukser blev omarbejdet, og der blev fremsat forslag til en fællesskabskodeks for visa³⁶ for derved at øge gennemsigtigheden, harmoniseringen af procedurer og retssikkerheden. Der blev forhandlet om og indgået aftaler om lempelse af visumreglerne med Rusland, Ukraine, Republikken Moldova, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien og Montenegro. Aftalerne, der trådte i kraft i 2007 og 2008, forenkledede procedurerne for statsborgere i disse lande, som ønskede at indrejse

²⁹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

³⁰ 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

³¹ 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

³² 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008)67 final.

³³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

³⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

³⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁶ Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

i EU med henblik på et kortvarigt ophold. Der blev opnået fuld gensidighed³⁷ på visumområdet med Costa Rica, Israel, Malaysia, Mexico, New Zealand, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapore, Uruguay og Venezuela, og der blev gjort fremskridt, hvad angår Australien, Brunei Darussalem, Canada og USA. Forslaget om oprettelse af fælles centre for modtagelse af visumansøgnings³⁸ mangler endnu at blive vedtaget, men der er allerede oprettet to pilotcentre.

III.1.7 Den eksterne dimension af asyl og migration

Globale problemer kræver globale løsninger. Den samlede migrationsstrategi, der er baseret på et reelt partnerskab med tredjelande, var udtryk for viljen til i videst muligt omfang at tage hensyn til drivkræfterne bag og følgerne af migrationsstrømmen fra tredjelande mod EU. Migration er nu bedre integreret i Kommissionens dagsorden for udvikling og EU's andre udenrigspolitikker. Det afspejlede en væsentlig ændring fra en hovedsageligt sikkerhedsorienteret strategi til en strategi, der er præget af en dybere forståelse af alle relevante aspekter af migration. Det åbnede op for veje til nye partnerskaber og en konstruktiv dialog med regioner, der støder op til EU og med Afrika, Asien og Latinamerika. Drøftelserne blev fulgt op af handling i marken med henblik på at gøre migration og mobilitet til positive drivkræfter for udvikling, at sikre en bedre forvaltning af den lovlige migration og at forebygge og mindske ulovlig migration. Fællesskabets samarbejdsinstrumenter banede konkret vejen for den samlede migrationsstrategi gennem finansiering af mange projekter på disse områder og på området beskyttelse af flygtninge. Det tematiske program vedrørende migration og asyl blev fastlagt med henblik herpå med et budget på 384 mio. EUR i tidsrummet 2007-2013. Samtidig blev nye redskaber og koncepter fremmet såsom mobilitetspartnerskaber mellem EU og tredjelande.

III.2. Styrkelse af sikkerheden

III.2.1 Terrorisme

Bombeangrebene i Madrid og London i henholdsvis 2004 og 2005 udgjorde de mest chokerende angreb i EU i de senere år. Der har dog været et alarmerende stort antal andre attentatforsøg, hvoraf mange er gået ubemærket hen. I 2007 fandt der i 11 EU-medlemsstater næsten 600 mislykkede, afværgede og gennemførte terrorangreb sted³⁹.

Hvad angår det forebyggende arbejde, har EU finansieret adskillige projekter, bl.a. en håndbog om at løse problemet med radikaliserings i fængsler. Med direktivet om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme blev pligten til at indberette mistænkelige transaktioner til ikke-finansielle institutioner, herunder kasinoer og advokater, udvidet⁴⁰. Som følge af den

³⁷ Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/TESTAT/TESTAT2007.pdf>

⁴⁰ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

forordning, der blev vedtaget i 2005, har rejsende, der indrejser i eller forlader EU med 10 000 EUR eller mere i kontanter pligt til at udfylde en skriftlig angivelse⁴¹. EU vedtog lovgivning med henblik på at gøre det strafbart at oplære personer i at begå terrorhandlinger, at rekruttere personer til at begå terrorhandlinger og offentligt at opfordre til at begå terrorhandlinger, inklusive over internettet⁴². Der blev afsat midler til etablering af et system til tidlig varsling på EU-plan med henblik på at advare myndighederne om trusler som følge af sprængstoffer, der forsvinder eller stjæles.

Der blev fastlagt instrumenter til at øge beskyttelsen af kritisk infrastruktur i EU - veje, jernbaner, elnet og kraftværker⁴³. Kommissionen gennemførte en høring om biologisk beredskab ved hjælp af en grønbog⁴⁴ og vil snart fremsætte forslag til en pakke retsakter med henblik på at mindske risikoen fra kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare trusler, der vil kunne skade tusindvis af mennesker, ødelægge landbruget og i alvorlig grad påvirke fødevarekæden.

III.2.2 Politisamarbejde

EU's arbejde de seneste fem år har været baseret på "tilgængelighedsprincippet", hvorved de retshåndhævende myndigheder i en medlemsstat under udøvelsen af deres pligter kan indhente oplysninger, hvis der foreligger sådanne, fra en anden medlemsstat.

Udvekslingen af oplysninger og efterretninger er blevet forenklet⁴⁵. Indarbejdelsen af Prümtraktaten i EU-retten⁴⁶ gav indirekte adgang til medlemsstaternes databaser med fingeraftryk og dna-oplysninger og direkte kontrolleret adgang til motorregistret. Dette vil sandsynligvis i væsentlig grad forbedre politisamarbejdet i hele EU, idet politiet derved vil vide, hvilke oplysninger der foreligger. Betingelserne for adgang til VIS i sikkerhedsøjemed blev vedtaget⁴⁷, samtidig med at betingelserne for lagring af trafik- og lokaliseringsdata, der hidrører fra elektronisk kommunikation⁴⁸, blev inkorporeret i de fleste medlemsstaters lovgivning i forbindelse med fasttelefonnet og mobiltelefoni.

⁴¹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

⁴² Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

⁴⁴ Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

⁴⁵ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

⁴⁶ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

⁴⁷ Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

⁴⁸ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic

Rådets afgørelse om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol) og erstatning af den tidligere konvention vil give Europol en større operativ fleksibilitet, således at enheder hurtigere kan reagere på tendenser i kriminaliteten⁴⁹. Europols analysedatabaser udgør sammen med enhedens informationssystem til indsamling og udveksling af oplysninger om grove forbrydelser på tværs af grænserne redskaber, der sikrer medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder relevante efterretninger om specifikke former for kriminalitet, herunder menneskehandel, terrorisme, svig med kreditkort og handel med syntetiske narkotika.

III.2.3 Organiseret kriminalitet

Organiserede kriminelle banders involvering i narkotikahandel, handel med stjålne køretøjer, røveri og højteknologikriminalitet såsom identitetsmisbrug udgør i flere henseender trusler mod EU. De giver i lighed med finansiel kriminalitet - svig, forfalskning og hvidvaskning af penge - alle store fortjenester og er skadelige for EU's økonomi. For at imødegå disse trusler er oprettelsen af kontorer for inddrivelse af aktiver med henblik på hurtigere på EU-plan at opspore udbyttet fra strafbart forhold⁵⁰ og indførelsen af en efterretningsbaseret tilgang blevet fremmet. Til bekæmpelse af hvidvaskning af penge blev FIU-NET (net af finansielle efterretningsenheder) oprettet. Dette decentraliserede computernetværk forbinder EU's finansielle efterretningsenheder, således at de effektivt kan udveksle finansielle efterretningsoplysninger. Et nyt instrument til bekæmpelse af organiseret kriminalitet⁵¹ gør det muligt at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne yderligere. I maj 2007 foreslog Kommissionen en række foranstaltninger for at sikre en bedre koordinering af bekæmpelsen af cyberkriminalitet⁵², både blandt de retshåndhævende myndigheder indbyrdes og mellem disse myndigheder og den private sektor. Cyberkriminalitet er til tider ensbetydende med udnyttelse af børn. Iværksættelsen af et samarbejde mellem finansielle tjenesteydere mod børnepornografi gør det muligt for Kommissionen, kreditkortudstedere, retshåndhævende myndigheder og virksomheder, der tilbyder internettjenester, at samarbejde om at bekæmpe handel med børnepornografi ved at gribe ind over for de betalingssystemer, der anvendes til at finansiere disse ulovlige transaktioner. Kommissionen har i foråret 2009 fremsat forslag til en rammeafgørelse til styrkelse af indsatsen for at forebygge og bekæmpe udnyttelse af børn sammen med et forslag til en rammeafgørelse vedrørende menneskehandel, der følger op på handlingsplanen fra 2005⁵³.

communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

⁴⁹ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

⁵⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

⁵¹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

⁵² 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

III.2.4 Den europæiske narkotikastrategi

I EU's narkotikastrategi (2005-2012)⁵⁴ og handlingsplanerne hertil⁵⁵ fastsættes en afbalanceret og integreret strategi, der omfatter forebyggelse af narkotikamisbrug, bistand til og rehabilitering af narkotikamisbrugere, bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel, kontrol med prækursorer, hvidvaskning af penge og styrkelse af det internationale samarbejde. Ifølge det materiale, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug har indsamlet, har forbruget af heroin, cannabis og syntetiske narkotika stabiliseret sig, mens forbruget af kokain er stigende i adskillige medlemsstater. EU er ved at tage fat på det komplekse sociale problem, som udbredt narkotikaforbrug og -misbrug i befolkningen udgør, og fokuserer i stigende grad på foranstaltninger for at dæmme op for de skader, narkotika forårsager for enkeltpersoner og samfundet.

III.3. Styrkelse af det juridiske område

Inden for rammerne af Haagprogrammet er udviklingen af et europæisk retligt område ved at give mærkbare resultater for medlemsstaterne og EU-borgerne. Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk udgør infrastrukturen til det retlige samarbejde og koordineringen af undersøgelser og retsforfølgninger på tværs af de indre grænser. I civilretlige sager gør forordninger, der finder direkte anvendelse, det muligt for borgere og virksomheder, der er involveret i tvister på tværs af grænserne, at vide, hvilken ret der er kompetent, og hvilke regler der finder anvendelse på anerkendelsen af en dom afsagt i en anden medlemsstat.

III.3.1 Retligt samarbejde i kriminalsager

Den europæiske arrestordre har i væsentlig grad forenklet proceduren og afkortet den tid, det tager, for at få udleveret kriminelle. Sager, der blev behandlet inden for rammerne af den gamle udleveringsprocedure, tog ofte mere end et år. Nu tager de mellem 11 dage og 6 uger. I 2007 blev der registreret 2667 udleveringer som følge af anvendelsen af den europæiske arrestordre, og i 2005 blev den anvendt til at sikre, at en af bombemændene i London hurtigt blev sendt tilbage til Det Forenede Kongerige fra Italien. Medlemsstaterne har i stigende grad anvendt Eurojust i forbindelse med undersøgelser og retsforfølgning af grove forbrydelser. I 2007 blev der registreret over 1 000 sager mod 192 i 2002.

III.3.2 Lettelse af de civilretlige procedurer på tværs af grænserne

Der blev gjort betydelige fremskridt på det civil- og handelsretlige område. EU-borgerne har nu adgang til enklere og hurtigere procedurer i forbindelse med småkrav og gæld⁵⁶. EU har indført harmoniserede lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser⁵⁷. Det retlige samarbejde

⁵⁴ EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

⁵⁵ On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

⁵⁶ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

⁵⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

blev forbedret ved hjælp af ændrede regler for forkyndelse af dokumenter⁵⁸. Blandt de betydelige fremskridt, der skete med hensyn til de eksterne aspekter af det retlige samarbejde⁵⁹, var Fællesskabets tiltrædelse af Haagerkonferencen om International Privatret⁶⁰ og det forberedende arbejde, Kommissionen har iværksat for at forbedre tvangsfuldbyrdelsen af domme i EU⁶¹. Der blev taget fat på visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område med henblik på at fremme alternative konfliktløsning⁶².

En forordning vedrørende ægteskabssager og forældremyndighed sikrede, at børn kan opretholde regelmæssig kontakt med begge forældre efter en separation, og indeholdt klare regler for at forhindre barnebortførelser i hele EU. En anden forordning vil, når den er blevet ratificeret, fremskynde inddrivelsen af underholdsbidrag i EU⁶³. Rådet og Europa-Parlamentet er ved at drøfte et forslag til retsakt vedrørende lovvalg i forbindelse med skilsmisse (kendt som "Rom III").

III.3.3 Gensidig anerkendelse

Gensidig anerkendelse er hjørnестenen i det retlige samarbejde. EU har gjort betydelige såvel retlige som konkrete fremskridt på dette område. Ved gennemførelsen af EU-strategien og -handlingsplanen for e-justice⁶⁴ vil EU-borgerne få adgang til oplysninger om tjenester i det europæiske retlige område, og kommunikationen og samarbejdet mellem de retlige myndigheder vil blive lettere. Retsforummet, der udgør en platform for regelmæssig dialog

⁵⁸ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

⁵⁹ Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

⁶⁰ Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1.

⁶¹ 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

⁶² Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3.

⁶³ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

⁶⁴ 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

om politik og praksis, forventes at styrke den gensidige tillid, der er et væsentligt element for gensidig anerkendelse.

Et effektivt samarbejde begynder med en hensigtsmæssig uddannelse af dem, der arbejder i marken. Kommissionen har prioriteret finansieringen af undersøgelser på det retlige område samt uddannelsesprogrammer og udvekslinger for ansatte i retsvæsenet. Alene i 2007 var 400 dommere og anklagere omfattet af udvekslingsprogrammer.

III.4. Forbindelser med tredjelande

Indenrigs- og udenrigspolitikkerne på området med retfærdighed, frihed og sikkerhed er uløseligt knyttet sammen. I medfør af Haagprogrammet fik Kommissionen og generalsekretæren/den høje repræsentant mandat til at forelægge Rådet en strategi, der omfatter alle eksterne aspekter af EU's politik på området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Rådet godkendte i 2005 denne strategi⁶⁵, hvori der fastsættes en række tematiske prioriteter, nemlig menneskerettigheder, problemet med svag regeringsførelse og statsopløsning, retligt samarbejde, bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet, korrupsion og narkotika-handel samt forvaltning af migrationsstrømmene foruden en række bagvedliggende principper og gennemførelsesmekanismer. Der blev udarbejdet to statusrapporter vedrørende strategien⁶⁶. Disse prioriteter blev medtaget i den europæiske sikkerhedsstrategi fra 2003, hvori de væsentligste trusler mod Europa blev indkredset. I december 2008 blev der offentliggjort en rapport om gennemførelsen af den europæiske sikkerhedsstrategi⁶⁷.

III.5. Finansielle instrumenter

Der blev skabt forskellige finansielle instrumenter for at støtte indsatsen på EU-plan og på medlemsstatsplan. Via programmet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme⁶⁸ støttes indvandringspolitikken, idet der blev afsat næsten 4 mia. EUR til migrationsspørgsmål i tidsrummet 2007-2013. Programmet om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder⁶⁹ (745 mio. EUR for tidsrummet 2007-2013) hjælper EU med at fortsætte kampen mod terrorisme og kriminalitet. Programmet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed⁷⁰ (542 mio. EUR i alt) bidrager med midler til handlingsplanen for e-justice og Daphne-programmet (om vold mod børn, unge og kvinder).

Inden for rammerne af det syvende fællesskabsrammeprogram for forskning og teknologisk udvikling er der op til 1,5 mia. EUR til rådighed til opbygning af kapacitet til at beskytte

⁶⁵ 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

⁶⁶ 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

⁶⁷ 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

⁶⁸ Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

⁶⁹ Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

⁷⁰ This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

borgere, grænser og infrastruktur mod terrorisme og andre trusler. Der er også midler til rådighed til socioøkonomisk forskning i kriminalitet og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Det europæiske forum for forskning og innovation på sikkerhedsområdet (kendt som ESRIFF) blev oprettet for at samle offentlige og private partnere med henblik på at udvikle en fælles dagsorden for forskning i civil sikkerhed og innovation på mellemlang og lang sigt⁷¹.

På området ekstern bistand ydes der via forskellige finansielle instrumenter støtte til den eksterne dimension af retfærdighed, frihed og sikkerhed: instrumentet til førtiltrædelsesbistand, det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, stabilitetsinstrumentet, Den Europæiske Udviklingsfond og det europæiske instrument for udviklingssamarbejde, der omfatter temaprogrammet vedrørende migration og asyl.

IV. BLANDEDE FREMSKRIDT PÅ VISSE OMRÅDER

Der er gjort betydelige fremskridt, hvad angår realiseringen af mange af ambitionerne i Haagprogrammet, og de fleste af de planlagte specifikke foranstaltninger er blevet vedtaget. Det fulde udbytte af mange af disse foranstaltninger vil først kunne ses på længere sigt. På visse områder er fremskridtene imidlertid blandede eller begrænsede.

De ulige fremskridt kan i vid udstrækning forklares ved de helt særlige udfordringer på området retfærdighed, frihed og sikkerhed: den relativt nye fællesskabsret på området, Europa-Parlamentets utilstrækkelige rolle på visse politiske områder, Domstolens begrænsede jurisdiktion og Kommissionen begrænsede beføjelser til at indlede traktatbrudsprocedurer samt kravet om enstemmighed ved beslutningstagning på adskillige områder. Ambitionerne i forbindelse med foranstaltningerne blev ofte nedtonet på bestemte områder, f.eks. lovlig migration.

Det forhold, at flere elementer af Haagprogrammet ikke er blevet gennemført, skyldes helt klart den manglende ratificering af forfatningstraktaten. Det har ikke været muligt for Den Europæiske Union at tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention uden det retsgrundlag, som forfatningstraktaten ville have givet, og som Lissabontraktaten vil give, hvis den træder i kraft.

Der er gjort relativt langsomme fremskridt med hensyn til gensidig anerkendelse i straffesager og politisamarbejdet. Beslutningsprocessen, der er omfattet af den såkaldte "tredje søjle"-metode (EF-traktatens afsnit VI) kræver enstemmighed. Det fører ofte til langvarige diskussioner uden resultat eller til at ambitiøse forslag reduceres til tekster, som der kan opnås enighed om ud fra den laveste fællesnævner. Et eksempel på et forslag, der var planlagt i Haagprogrammet, er en rammeafgørelse om proceduremæssige rettigheder, som ikke er blevet vedtaget, selv om fagfolk i hele Europa har tillagt den stor betydning.

Derudover har manglende mulighed for at indlede overtrædelsesprocedurer for at sikre en korrekt gennemførelse af retsfor skrifter under tredje søjle (fælles holdninger, rammeafgørelser, beslutninger og konventioner) og under tiden væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af EU-instrumenter på nationalt plan til en vis grad ført til "hypotetiske" retlige rammer uden eller af beskeden nytte for EU-borgerne.

⁷¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

V. KONKLUSIONER OG EMNER FOR DEN FREMTIDIGE INDSATS

EU må lære af den tidligere indsats, fuldt ud udnytte vellykkede strategier og rette op på det, der kunne være gjort bedre. Følgende emner bør fungere som ledesnor for vores fremtidige arbejde i forbindelse med politikker på området retfærdighed, frihed og sikkerhed.

V.1. Fælles overvejelser og indsats

De store problemer, EU står over for, uanset om der er tale om kortvarige kriser eller langvarige tendenser, kræver fælles overvejelser og en fælles indsats. Retfærdighed, frihed og sikkerhed er alle af relevans for de individuelle aspekter af Haagprogrammet. Det er vigtigt at skabe sammenhæng på tværs af de forskellige politiske områder, ikke kun inden for de traditionelle aktiviteter på området retfærdighed og indre anliggender, men også på tværs af alle Kommissionens mange politikker.

Hvad angår migration og asyl, må politikker med henblik på at forebygge og tage fat på problemet med ulovlig indvandring og misbrug af asylsystemet ikke forhindre asylansøgere i at få adgang til den beskyttelse, de har ret til. Kontrollen med efterlevelse af de grundlæggende rettigheder i EU's politikker skal fortsætte og udvides til alle etaper af beslutningsprocessen og medlemsstaternes gennemførelse af fællesskabsretten. Grænseforvaltning er i lighed med politisamarbejdet i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig indvandring af afgørende betydning for EU's sikkerhed. EU's tværgående prioriteter på disse områder bør indkredses.

Beskyttelsen af personoplysninger inden for rammerne af politisamarbejdet og det retlige samarbejde i straffesager er resultatet af en behandling af de enkelte sager. Kravene om databeskyttelse er fastsat i en lang række retsforskrifter på tværs af søjlerne, og deres anvendelsesområde og art afhænger af, hvad formålet med den enkelte retsforskrift er. Den nyligt vedtagne rammeafgørelse⁷² løser ikke fuldstændigt problemet med den manglende harmonisering. Det kræver derfor en særlig indsats at opnå sammenhæng på dette område i de kommende år.

Andre tværgående strategier kan forbedre effektiviteten af vores politikker, f.eks. børns rettigheder og bekæmpelse af fremmedhad og racisme, hvor truslen i økonomiske krisetider desværre øges.

Den samlede migrationsstrategi består af forskellige instrumenter, der kunne integreres inden for samlede og afbalancerede rammer for dialog og samarbejde. Det er nødvendigt at tage nye udfordringer op på en systematisk måde. Politiske, økonomiske, miljømæssige og befolkningsmæssige ændringer på lang sigt påvirker EU's forbindelser med tredjelande, hvilket i væsentlig grad påvirker områderne migration og mobilitet. Det er nødvendigt i højere grad at integrere migrationspolitikken i EU's strategi for forbindelser med tredjelande og eventuelt at oprette en EU-udenrigstjeneste.

Vi er nødt til fuldt ud at udnytte de muligheder, ny teknologi giver. Informationssamfundet har også skabt et behov for høj netværks- og informationssikkerhed i Europa. Bekæmpelsen af cyberkriminalitet og cyberterrorisme kræver, at alle involverede inddrages tæt i indsatsen

⁷² Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

for at øge beredskabet, sikkerheden og robustheden. Disse langsigtede udfordringer kræver omhyggelige overvejelser på europæisk plan⁷³.

Dagsordenen for forskning og innovation på sikkerhedsområdet må fremmes i partnerskab med den private og den offentlige sektor og med fuld deltagelse af slutbrugerorganisationerne.

V.2. Mere fokus på gennemførelse og håndhævelse

Kontrasten mellem den vellykkede vedtagelse af foranstaltninger i Haagprogrammet og -handlingsplanen og det blandede resultat, hvad angår den nationale gennemførelse, vækker bekymring. Nu da der er etableret omfattende retlige rammer, bør fokus for den fremtidige indsats være på konsolidering og håndhævelse. Kommissionen kan bistå hermed ved at konsolidere den eksisterende fællesskabsret, lette koordineringen og udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne, f.eks. ved hjælp af seminarer om gennemførelse og ved at yde finansiel støtte og fremme uddannelse. Det bør også tilstræbes at gøre større brug af traktatbrudsproceduren. Kommissionen har fremmet EU-borgernes ret til at færdes og opholde sig frit på EU's område, men der er behov for at gøre mere for at sikre, at EU-borgerne bliver opmærksomme på deres rettigheder og kan have tillid til, at disse rettigheder vil blive respekteret. Det er nødvendigt, at eksisterende agenturer og netværker fuldt ud udnytter deres potentiale, samarbejder med hinanden og udnytter potentielle synergivirkninger heraf.

V.3. Forbedret brug af evaluering

Borgerne forventer at se resultater af EU's politikker. Der er blevet vedtaget mange instrumenter og oprettet mange agenturer inden for rammerne af Haagprogrammet. I mange tilfælde er det for tidligt at vurdere deres effektivitet, hvad angår konkrete resultater. Det er fortsat svært at evaluere de foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet og med politi- og toldsamarbejdet samt på det strafferetlige område, da medlemsstaterne ikke formelt er forpligtet til at rapportere, hvor langt de er nået med gennemførelsen.

Der er brug for mere robuste og systematiske overvågnings- og evalueringssystemer for hver politik for at tilvejebringe sammenlignelige beviser for virkningerne af den indsats, EU gør. Resultaterne af evalueringer vil kunne forbedre udformningen af politikker og være med til at vise EU-borgerne merværdien af EU's indsats.

For at opnå bedre evalueringer er det nødvendigt, at der foreligger ajourførte, objektive, pålidelige og sammenlignelige data. På migrationsområdet findes der f.eks. nu fælles regler for fællesskabsstatistik⁷⁴, og der er oprettet et europæisk migrationsnetværk. I lighed hermed har Kommissionen sammen med medlemsstaterne udviklet parametre for indsamling, analyse og sammenligning af data og tendenser, hvad angår menneskehandel og hvidvaskning af penge. På mange områder såsom retsområdet foreligger der imidlertid ikke data. Selv når der findes eller er ved at blive etableret systemer for dataindsamling, herunder for kriminalitet og navnlig narkotika, bør det overvejes at fastsætte mere bindende bestemmelser. Midlerne inden

⁷³ 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

⁷⁴ Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

for rammerne af rammeprogrammet for forskning og teknologisk udvikling og andre relevante programmer bør fortsat anvendes til at udvikle knowhowen på dette område.

Hvor troværdigt det næste flerårige program bliver, vil afhænge af, i hvor høj grad EU sagligt kan argumentere for, at det er effektivt.

V.4. Supplering af de interne strategier gennem en indsats udadtil

Medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen er nødt til at samarbejde om at styrke partnerskaberne med tredjeparter. Det er vigtigt med kontinuitet og sammenhæng mellem EU's indenrigs- og udenrigs politik på området retfærdighed, frihed og sikkerhed for at opnå resultater og imødegå de udfordringer, globaliseringen skaber. Det er nødvendigt, at EU forudser udfordringerne snarere end venter på, at de når frem til vores grænser, og EU bør fremme standarder såsom standarderne for databeskyttelse, der internationalt kan anses som eksempler til efterfølgelse. Det er nødvendigt at den eksterne dimension af politikkerne på området retfærdighed, frihed og sikkerhed er fuldt ud integreret og sammenhængende med EU's indsats udadtil og strategier for f.eks. udviklingssamarbejdet.

Tredjelande henvender sig i stigende grad til EU med henblik på samarbejde på grundlag af specifikke aftaler. Dette kan kræve, at der foretages en prioritering. Det bør overvejes at fastsætte kriterier for at træffe beslutning om, hvordan EU skal reagere på disse henvendelser, og om EU skal medtage dem generelt i en samlet aftale. Samarbejdsinitiativer skal udformes efter de særlige forhold, der gør sig gældende i de lande, der er ved at forberede sig på optagelse i EU. EU's prioriteringer med hensyn til forbindelserne med tredjelande bør også tjene som grundlag for prioriteringen af arbejdet i agenturer såsom Europol, Eurojust og Frontex. Agenturnes viden på operationel plan, navnlig når de har indgået aftaler eller samarbejdsordninger med tredjelande, kan sammen med deres årsberetninger udgøre værdifuldt input for beslutningstagerne på EU-plan.

VI. LANGVARIGE UDFORDRINGER KRÆVER EN LANGSIGTET INDSATS

I efteråret 2008 gennemførte Kommissionen en offentlig høring om, hvad EU's fremtidige prioriteter på området retfærdighed, frihed og sikkerhed bør være⁷⁵. Der indkom mange reaktioner fra individuelle borgere, repræsentanter for civilsamfundet og medlemsstaterne. Høringen fulgte i kølvandet på de værdifulde og dybtgående overvejelser i fremtidsgrupperne vedrørende retlige anliggender, der består af ministre fra en række medlemsstater⁷⁶.

Konklusionerne er klare:

EU-borgerne ønsker at leve et sted, hvor deres rettigheder respekteres og deres sikkerhed beskyttes. De ønsker at kunne rejse frit og vælge midlertidigt eller permanent at bo i et andet EU-land, uanset om det er for at studere, arbejde eller stifte familie. Et stort flertal af EU-borgerne ønsker, at EU kommer til at spille en endnu større rolle på områder såsom bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel, bekæmpelse af terrorisme,

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

⁷⁶ 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

udveksling af oplysninger mellem politi og retsinstanser i medlemsstaterne, bekæmpelse af narkotikamisbrug, fremme og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, kontrol af de ydre grænser og asyl- og migrationspolitikken.

De forudses, at andelen af personer i den arbejdsdygtige alder i EU vil være faldet med 15 % eller næsten 50 mio. i 2060 sammenlignet med 2008. I 2007 havde 18,8 mio. tredjelandsstatsborgere ophold i EU27. De udgør 3,8 % af den samlede befolkning⁷⁷. Denne tendens vil fortsætte med et migrationspres, der sandsynligvis vil stige inden for en overskuelig fremtid. Der kan ikke være tale om at gå tilbage til at håndtere spørgsmålet om indvandring hver for sig.

EU kan med rette være stolt af de resultater, der hidtil er nået. Selv om Haagprogrammet blev udviklet inden for et relativt kort tidsrum, ligger dets styrke i dets mere langsigtede perspektiv. Udfordringen i de kommende år bliver at opretholde dynamikken og bygge videre på succesen og samtidig lære af erfaringerne. EU må i EU-borgernes interesse finde frem til en fælles løsning på disse langvarige udfordringer.

⁷⁷ Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.