

**DE**

040420/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 02/07/08

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2008  
KOM(2008) 373 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007**

{SEC(2008) 2048}  
{SEC(2008) 2049}

(von der Kommission vorgelegt)

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007

1. Mit der Mitteilung kommt die Kommission dem Wunsch des Europäischen Rates nach, jährlich einen Bericht über die Umsetzung des Haager Programms und des diesbezüglichen Aktionsplans<sup>1</sup> vorzulegen. Der Aufbau dieses Berichts entspricht dem des ersten Jahresberichts, der 2005 betraf<sup>2</sup>.
2. Überprüft werden soll, ob die im Haager Programm **enthaltenen Maßnahmen** innerhalb des vorgegebenen Zeitraums auf **institutioneller Ebene angenommen** (Teil I und Anhang 1) und auf **nationaler Ebene** (Teil II und Anhang 2) **umgesetzt** wurden. Dazu zählen der Drogenaktionsplan, die Strategie für die externen Aspekte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, die den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms ergänzen.
3. Folglich werden neben den für 2007 geplanten Maßnahmen auch jene geprüft, die seit 2005 noch immer nicht realisiert worden sind. Erforderlichenfalls werden auch damit im Zusammenhang stehende Maßnahmen erwähnt, die zwar nicht Bestandteil des Aktionsplans waren, aber die Arbeiten ergänzen, die in dem jeweiligen Politikbereich des Haager Programms durchgeführt wurden.

### 1. KONTROLLE DER ANNAHME DER FÜR 2007 GEPLANTEN MAßNAHMEN DES HAAGER PROGRAMMS

4. **Insgesamt fällt die Bilanz eher unbefriedigend aus**<sup>3</sup>. Eine beträchtliche Zahl der im Aktionsplan aufgeführten Vorhaben (siehe insbesondere Maßnahmen unter 1.3.3. und 1.4.2.) mussten aufgegeben oder zurückgestellt werden, weil sie von den Ereignissen überholt worden sind oder weil sich die Prioritäten auf andere Politikbereiche verlagert haben. Bei anderen Vorhaben musste der Zeitplan unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungen im institutionellen Kontext angepasst werden.
5. Die **Durchführungsquote** für 2007 **von 38 % liegt unter der für 2006 (53 %)**, wobei ein Anstieg von 41 % bei den Maßnahmen zu verzeichnen ist, die zurückgestellt werden mussten verglichen mit 27 % im Jahr 2006.

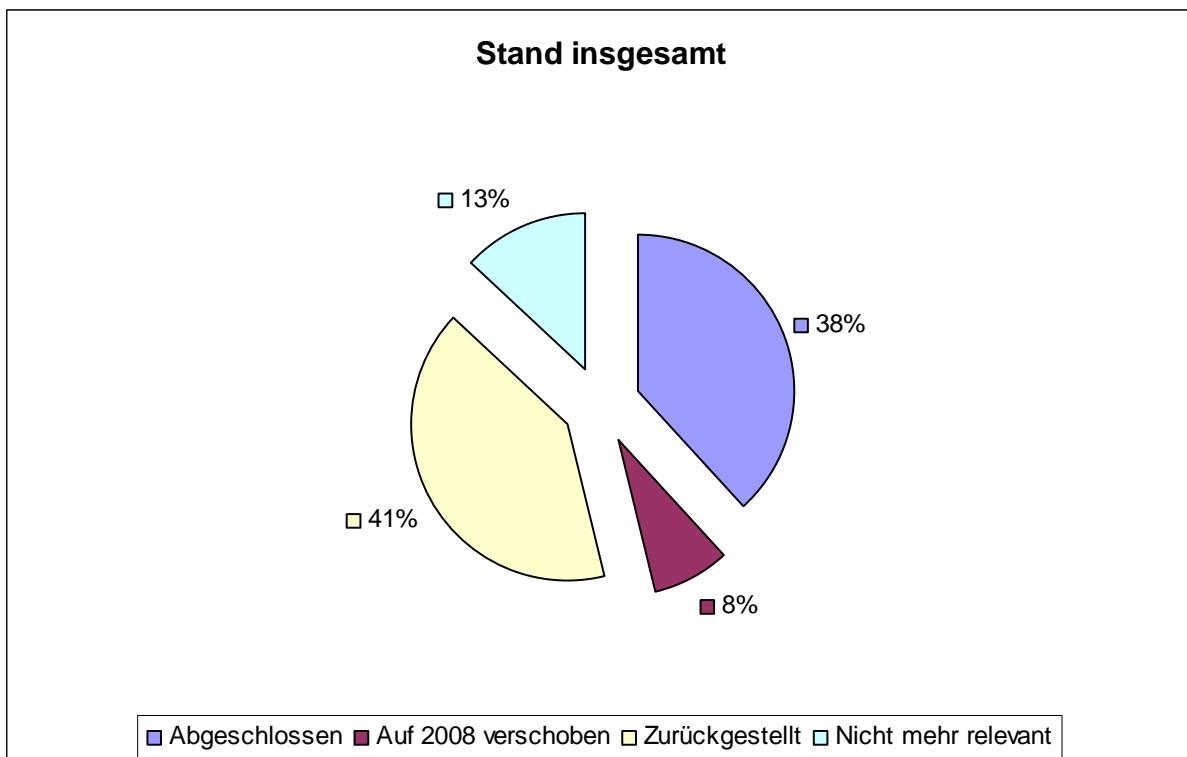
---

<sup>1</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1) und Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1).

<sup>2</sup> KOM(2006)333 endg.

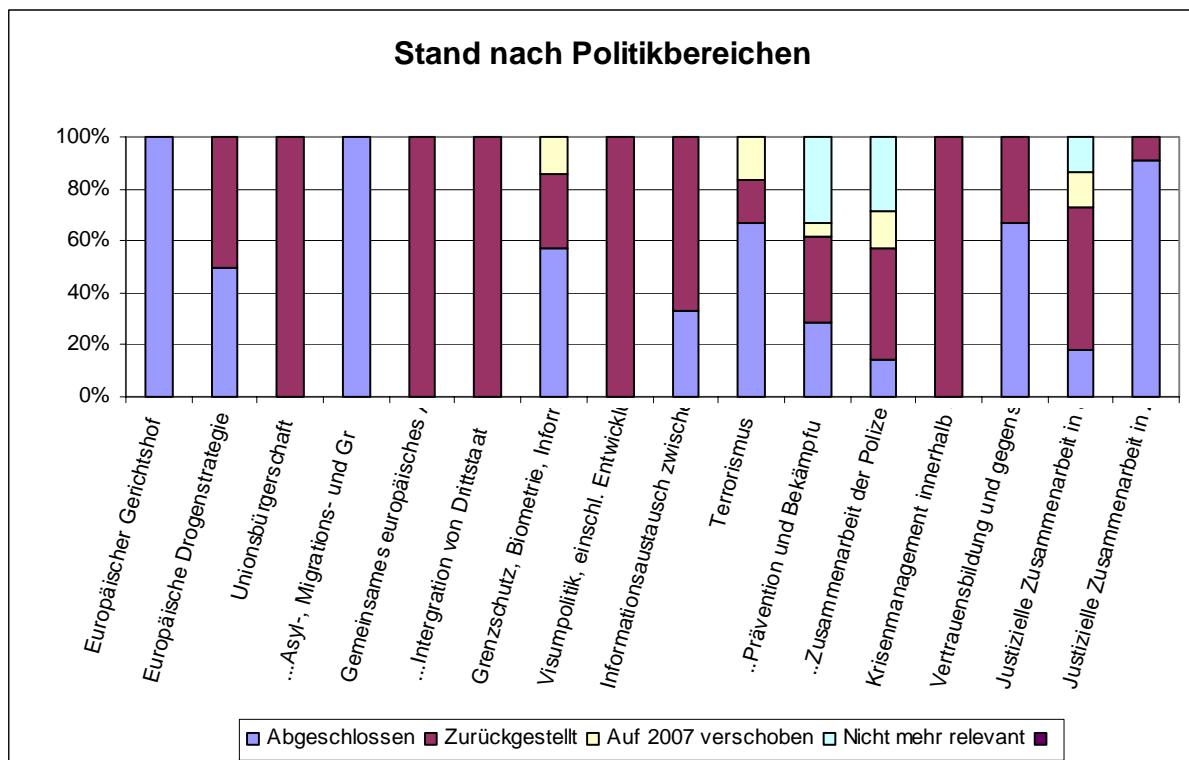
<sup>3</sup> Bei der Bewertung der Durchführungsquote wurden sowohl die von der Kommission unterbreiteten Vorschläge und Initiativen als auch die vom Rat und vom Europäischen Parlament angenommenen Maßnahmen berücksichtigt.

6. **Tabelle 1** zeigt den Stand der für 2007 geplanten institutionellen Maßnahmen, der in den Vorjahren nicht realisierten Maßnahmen sowie der laufenden Maßnahmen<sup>4</sup> des Aktionsplans zum Haager Programm.
7. **Zufriedenstellend ist die Durchführungsquote** vor allem in folgenden Bereichen: Migration und Grenzpolitik, Terrorismus, Vertrauensbildung und gegenseitiges Vertrauen sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen.
8. Offensichtlich **unzureichend war die Durchführungsquote** in folgenden Bereichen: Visumpolitik, Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Union, Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden sowie justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.




---

<sup>4</sup> Wie in den vorhergehenden Berichten wurden laufende Maßnahmen nicht in die Schaubilder einbezogen. Einzelheiten zu diesen Maßnahmen finden sich jedoch in den Anhängen sowie im Hauptteil der Mitteilung.



## 1.1. Allgemeine Ausrichtung

### 1.1.1. Europäischer Gerichtshof

9. Am 1. März 2008 führte der Europäische Gerichtshof eine neue Verfahrensordnung ein, damit sehr dringliche Vorlagefragen **schneller geklärt** werden können. Diese Neuerung, deren Notwendigkeit sich aus den Diskussionen im Rahmen des Haager Programms ergab, wird eine raschere Befassung mit Fällen ermöglichen, in denen es um die Auslegung von Titel IV dritter Teil des EG-Vertrags oder Titel IV des EU-Vertrags geht.

### 1.1.2. Europäische Drogenstrategie

10. Die im EU-Drogenaktionsplan 2005 – 2008 für 2007 geplanten **Maßnahmen** sind **teilweise verwirklicht** worden.
11. Eine Mitteilung zum Fortschrittsbericht über die Umsetzung des EU-Drogenaktionsplans (2005-2008) für 2007 wurde am 10. Dezember angenommen. Die abschließende Bewertung und ein Vorschlag für einen neuen Aktionsplan werden 2008 vorgelegt.
12. Bei der für 2007 geplanten Veröffentlichung des Berichts über die Umsetzung und Funktionsweise des Rahmenbeschlusses über den Drogenhandel sind gewisse Verzögerungen aufgetreten. Die Kommission wird den Bericht bis Mai 2009 vorlegen, da im Interesse einer sachgerechten Bewertung beschlossen wurde, den in Artikel 9 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses vorgegebenen Zeitplan einzuhalten.

## **1.2. Stärkung der Freiheit**

### *1.2.1. Unionsbürgerschaft*

13. In diesem Bereich sind **gewisse Fortschritte** zu verzeichnen. Im Anschluss an das Grünbuch von 2006 legte die Kommission am 5. Dezember 2007 eine Mitteilung zur Gewährleistung eines wirksamen konsularischen Schutzes vor<sup>5</sup>. Allerdings konnte der für 2007 geplante Vorschlag für die Ausgestaltung eines Initiativrechts für EU-Bürger nicht vorgelegt werden, da die geltenden Verträge keine Rechtsgrundlage für die Festlegung der Bestimmungen und Bedingungen bietet, die für eine solche Initiative erforderlich sind.

### *1.2.2. Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik – Gemeinsame Analyse aller Aspekte der Migrationsproblematik*

14. Dieser Bereich hat sich **zufriedenstellend** entwickelt. Der Vorschlag für den Aufbau eines Europäischen Migrationsnetzes (EMN) wurde von der Kommission am 10. August 2007 unterbreitet und am 6. Dezember 2007 verständigte sich der Rat Justiz und Inneres auf eine allgemeine Ausrichtung des Entwurfs eines Beschlusses zum Aufbau des EMN. Die formale Annahme durch den Rat dürfte im ersten Halbjahr 2008 erfolgen.

### *1.2.3. Gemeinsames Europäisches Asylsystem*

15. Beim weiteren Aufbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS) sind zwar gewisse Fortschritte festzustellen, doch insgesamt fallen die **Ergebnisse** eher **gemischt** aus.
16. Umsetzung und Durchführung der Rechtsinstrumente der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (einschließlich der Instrumente im Bereich Migration) sind 2007 bewertet worden. Veröffentlicht wurden insbesondere Berichte zur Bewertung des Dubliner Systems und der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen. Die endgültigen Ergebnisse werden beurteilt und 2008 im Rahmen der Asylstrategie (siehe Nummer 17) zugänglich gemacht.
17. 2007 wurde ein Grünbuch zur zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems veröffentlicht; die Ergebnisse einer umfassenden Konsultation werden in eine Asylstrategie eingearbeitet, die 2008 vorgelegt werden soll. Darüber hinaus wurde eine Änderung der Richtlinie über die Rechtstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger<sup>6</sup> unterbreitet, um deren Anwendungsbereich auf Personen mit internationalem Schutzstatus zu erweitern.
18. Die ursprünglich für 2006 geplanten Studien über die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen wurden zurückgestellt.

---

<sup>5</sup> *Der Beitrag der Europäischen Union zur Gewährleistung einer wirksamen konsularischen Schutzes in Drittländern – Aktionsplan 2007-2009*, KOM(2007) 767 endg.

<sup>6</sup> KOM(2007) 298 endg.

#### *1.2.4. Legale Migration*

19. Neben der Bewertung und Überwachung der Umsetzung und Durchführung der Richtlinien der ersten Phase zur legalen Migration (siehe Nummer 16) wurden **2007 mehrere Initiativen** ergriffen, die nicht im Aktionsplan vorgesehen sind; dazu gehören **insbesondere** eine Mitteilung über die zirkulare Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittländern<sup>7</sup> sowie zwei wichtige Legislativvorschläge, die am 23. Oktober<sup>8</sup> eingebracht wurden. Mit der Republik Moldau und den Kapverden haben bereits informelle Kontakte über mögliche Mobilitätspartnerschaften stattgefunden.

#### *1.2.5. Integration von Drittstaatsangehörigen*

20. Im September 2007 verabschiedete die Kommission den **Dritten Jahresbericht über Migration und Integration**. Die ursprünglich für 2006 geplante Einrichtung einer **Website zu Migrationsfragen** hat sich verzögert und wird nun im vierten Quartal 2008 in Angriff genommen.

#### *1.2.6. Bekämpfung der illegalen Einwanderung*

21. **Konstante** Fortschritte in diesem Bereich sind an die Vorstellung **gebunden**, dass die Glaubwürdigkeit der europäischen Migrationspolitik irreparablen Schaden nimmt, wenn keine wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung getroffen werden. Die wichtigste Initiative hierzu war ein Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen.<sup>9</sup> Obwohl im Aktionsplan für 2007 keine Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorgesehen sind, hat die Kommission beschlossen, diesen Vorschlag einzubringen, da ihres Erachtens die illegale Beschäftigung die treibende Kraft für die illegale Einwanderung ist. Mit diesem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten ähnliche Präventivmaßnahmen und Sanktionen vorsehen und diese effizient durchsetzen. Es ist in der Tat unabdingbar, dass alle EU-Mitgliedstaaten die nötigen Maßnahmen treffen, um EU-weit die Wahrung von Rechtstaatlichkeit und Legalität zu sichern.
22. Zu den weiteren Aktivitäten im Jahre 2007 zählen insbesondere die Arbeiten über eine **stärkere Einbindung von FRONTEX** bei dem Aufbau des Netzes von Verbindungsbeamten und die Veröffentlichung des zweiten Jahresberichts über eine gemeinsame Politik im Bereich der illegalen Zuwanderung.
23. Die Verhandlungen über **sechs Rückübernahmeabkommen** mit der Ukraine, der Republik Moldau, Serbien, der früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM), Bosnien-Herzegowina und Montenegro wurden Ende 2007 erfolgreich abgeschlossen. Alle diese Abkommen treten am 1. Januar 2008 in Kraft.

<sup>7</sup>

KOM(2007) 248 endg.

<sup>8</sup>

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (KOM(2007) 637 endg.) und Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufzuhalten (KOM(2007) 638 endg., Brüssel, 23.10.2007).

<sup>9</sup>

KOM(2007) 249 endg.

#### *1.2.7. Grenzschutz, Biometrie, Informationssysteme und Visumpolitik*

24. In diesem Bereich wurden **gute Fortschritte** erzielt.
25. In Einklang mit den einschlägigen Schengen-Bewertungsverfahren wurde das **Schengener Informationssystem** im September 2007 einer **Bewertung** unterzogen. Der Ratsbeschluss über die **Aufhebung der Kontrollen an den Land- und Seegrenzen mit und zwischen den neuen Mitgliedstaaten** wurde am 6. Dezember 2007 angenommen. Der Abbau der **Luftgrenzen** wurde am 31. März 2008 **abgeschlossen**. Neun Mitgliedstaaten (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) traten dem Schengen-Raum im Dezember 2007 bei.
26. Ein Vorschlag der Kommission über die Bildung von **Sofort-Einsatzteams für Grenzsicherungszwecke** wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat am 11. Juli 2007 angenommen. Ein Bericht zur Evaluierung der **Grenzschutzagentur** wurde am 13. Februar 2008 als Teil des Pakets grenzpolitischer Maßnahmen vorgelegt, das auch zwei Mitteilungen umfasst, die zum einen mögliche neue Instrumente zur Entwicklung einer Grenzverwaltungsstrategie und zum anderen ein europäisches Grenzüberwachungssystem betreffen.
27. Die Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) 1030/2002 zur **einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige** wurde am 17. April 2008 förmlich angenommen.

#### *1.2.8. Visumpolitik, einschließlich Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS)*

28. Die Ergebnisse in diesem Bereich sind **gemischt**.
29. Das Visa-Erleichterungsabkommen mit Russland trat am 1. Juni 2007 in Kraft. Die Visa-Erleichterungsabkommen mit der Ukraine, der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Albanien und der Republik Moldau sind 2007 ausgehandelt und unterzeichnet worden und am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.
30. Die Kommission setzt ihre Bemühungen fort um sicherzustellen, dass die Bürger aller Mitgliedstaaten ohne Kurzzeitvisum in alle Drittländer reisen können, deren Staatsangehörige bei Reisen in die EU von der Visumpflicht befreit sind. Wenngleich mit einigen Drittländern (Australien, Kanada) Fortschritte erzielt worden sind, gibt es immer noch andere Länder, mit denen noch kein gegenseitiges visumfreies Reisen für Bürger aller Mitgliedstaaten erreicht worden ist.
31. Nachdem über das VIS-Paket im Juni 2007 **politisches Einvernehmen** erzielt worden war, wurde ein neues Arbeitsprogramm erstellt, wonach das zentrale VIS Ende Mai 2009 "einsatzfähig" sein soll.
32. Im Haager Programm ist langfristig die Einrichtung **gemeinsamer Visastellen** vorgesehen, wobei die Beratungen über die Schaffung eines europäischen Auswärtigen Dienstes zu berücksichtigen sind. Als ersten Schritt wurde die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für die Errichtung gemeinsamer Antragszentren einzubringen. Eine entsprechende Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion wurde von der Kommission 2006 vorgeschlagen und wird derzeit im Rat und im Europäischen Parlament erörtert. Auch hat sich die

Kommission aktiv an der Einrichtung der beiden ersten Zentren dieser Art beteiligt, die in Konsulaten der Mitgliedstaaten in der Republik Moldau und in Montenegro untergebracht sind.

### **1.3. Stärkung der Sicherheit**

#### **1.3.1. Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden unter angemessener Berücksichtigung von Datenschutz- und Sicherheitsinteressen**

33. Die Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht verlangt einen innovativen Ansatz beim grenzüberschreitenden Austausch von Strafverfolgungsdaten. In diesem Bereich sind **gewisse Fortschritte** zu verzeichnen.
34. Im Juni 2007 wurde politisches Einvernehmen über die deutsche Initiative zum Erlass eines Beschlusses zur Überführung der meisten Aspekte des nicht schengenrelevanten unter die dritte Säule fallenden Teils des **Prüm Vertrags** in den Rechtsrahmen der EU erzielt, darunter Fingerabdruckdaten, DNA-Profile und Daten aus Fahrzeugregistern. Wird der Text angenommen, könnte dies als teilweise Umsetzung des Verfügbarkeitsgrundsatzes angesehen werden. Weitere Umsetzungsvorschriften wurden im Oktober 2007 vorgelegt (siehe Anhang 1).
35. Nach umfassenden Konsultationen mit den Mitgliedstaaten sowie nationalen und internationalen Organisationen wurde der Vorschlag für ein gemeinsames EU-Konzept für die Nutzung von Fluggastdaten zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität (**PNR-Regelung**) von der Kommission am 6. November 2007 im Rahmen eines umfassenden Pakets zur Terrorbekämpfung angenommen (siehe Nummer 41).
36. Der 2006 begonnene Ausbau von Verbindungen zwischen SIS II und dem Europol-Informationssystem wird fortgesetzt. Zu erwähnen ist, dass **Europol bereits an SISone4all angebunden ist**.

#### **1.3.2. Terrorismus**

37. Auf diesem Gebiet sind **erhebliche Anstrengungen** unternommen worden. Festzustellen ist, dass die Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Terrorbekämpfung in allen vier Bereichen (Prävention, Schutz, Strafverfolgung und Reaktion) fortgesetzt wird.
38. Anhand der Informationen, die in einem im Januar 2008 abgeschlossenen Studienbericht über ein grenzüberschreitendes Kriseninformationsnetz der Mitgliedstaaten gesammelt wurden, hat die Kommission beschlossen, die Errichtung eines **Europäischen Strafverfolgungsnetzes (LEN)** nicht weiter zu verfolgen.
39. Im Laufe des Jahres 2007 erörterte der Rat den Bericht über den **Begutachtungsmechanismus** in den Mitgliedstaaten, der vom Generalsekretariat des Rates vorgelegt wurde. Im Lichte der Empfehlungen der Begutachtung nationaler Antiterromaßnahmen wurden verschiedene Aktionen ermittelt, um die nationalen Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung zu stärken.
40. Die Arbeiten der Kommission zur Unterbindung der Produktion und Verbreitung chemischer, nuklearer und biologischer Waffen laufen weiter. Vorbereitet wird ein

**umfassendes CBRN-Paket** für Juni 2009 unter Einbeziehung des Fachwissens aller beteiligten Kommissionsdienste. Das Paket wird eine Mitteilung zu CBRN, einen Aktionsplan zur Abwehr biologischer Gefahren, einen Aktionsplan für radiologische und nukleare Bedrohungen, ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu Fragen der Sicherheit und Gesundheit sowie ein Grünbuch über die Eindämmung chemischer Bedrohungen umfassen.

41. Abschließend ist zu erwähnen, dass **zusätzliche Initiativen** ergriffen wurden, um die im Haager Aktionsprogramm ausgeführten Maßnahmen zu ergänzen; so wurde am 6. November 2007 ein umfassendes Paket zur Terrorismusbekämpfung, einschließlich eines Vorschlags für eine **PNR-Regelung der EU** (siehe Nummer 35), ein Aktionsplan für Sprengstoffe und ein Vorschlag zur Überprüfung des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung (anhand des diesbezüglichen Bewertungsberichts) angenommen. Letztere Initiative - über die der Rat bereits im April 2008 eine gemeinsame Ausrichtung erzielt hat – soll dazu beitragen, die einzelstaatlichen Vorschriften für die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie für die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke einander anzugeleichen, damit diese Handlungen, auch wenn sie über das Internet begangen werden, überall in der EU unter Strafe gestellt werden und die für terroristische Straftaten geltenden Strafvorschriften sowie die Bestimmungen über die Haftung juristischer Personen, die gerichtliche Zuständigkeit und die Strafverfolgung auch für solche Handlungen gelten.

### *1.3.3 Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität*

42. **In diesem Bereich wurden verschiedene Maßnahmen abgeschlossen** – Annahme des von Europol jährlich erstellten Berichts zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) im Juni 2007; Einsetzung einer Lenkungsgruppe für Finanzermittlungen; Überprüfung der Umsetzung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels; Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten sowie Bericht über das Arbeitsprogramm Zusammenarbeit im Zollwesen.
43. Insgesamt sind die Fortschritte in diesem Bereich doch **weitgehend unbefriedigend**. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass mehrere Vorhaben (wie Erstellung eines Arbeitspapiers zur Strafverfolgung auf kriminaltechnischer Grundlage, Ausarbeitung von Empfehlungen für eine Standardmethodik zur Kriminalitätssicherheit, Empfehlung und/oder Vorschlag zur Erhöhung der Transparenz juristischer Personen, um ihre Anfälligkeit für eine OK-Infiltration zu reduzieren) nach Prüfung durch die Kommission nicht mehr als realisierbar angesehen oder als Maßnahmen betrachtet wurden, die besser auf Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.
44. Einige andere Maßnahmen mussten **zurückgestellt** werden. Dazu gehören die Vorlage eines umfassenden europäischen Kriminalitätsberichts, die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsstandards für finanztechnische Ermittlungen (für 2009 geplant) und der Erlass eines Rahmenbeschlusses über die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, über den im Juni 2008 im JI-Rat bereits politisches Einvernehmen erzielt wurde, der aber wegen eines parlamentarischen Vorbehalts in einem Mitgliedstaat noch nicht förmlich angenommen worden ist.

#### *1.3.4. Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden*

45. Auf diesem Gebiet wurden nur **unzureichende Fortschritte** erzielt. Nach sorgfältiger Prüfung kam die Kommission zu dem Schluss, dass einige Maßnahmen **nicht mehr realisierbar** sind (Mitteilung zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Handels mit verbotenen oder beschränkt handelbaren Waren) oder durch andere Maßnahmen überlagert werden (wie der Vorschlag für eine Richtlinie zur Steigerung der Verkehrssicherheit durch Einbeziehung der transeuropäischen Verkehrsnetze in die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, die infolge der unter Nummer 58 erwähnten Initiative hinfällig geworden ist); andere Maßnahmen wurden **zurückgestellt**.
46. Der Rat legte 2007 seinen Bericht über die Umsetzung und Bewertung des Arbeitsprogramms im Bereich der zollbehördlichen Zusammenarbeit im Zeitraum 2004-2006 vor.
47. Die Beratungen über die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik und Organisation kurzer gemeinsamer Zoll- und Polizeieinsätze und/oder multidisziplinärer Teams unter Federführung der Kommission laufen weiter.
48. Über den deutschen Vorschlag für eine **EU-weite Vernetzung der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Stellen** wurde im Juni 2007 auf Ratsebene politisches Einvernehmen erzielt. Die Errichtung eines solchen Netzes musste verschoben werden, da die Verabschiedung im Rat nach Prüfung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments für 2008 erwartet wird.
49. Die Arbeiten zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates von 2004 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den **westlichen Balkanstaaten** kommen voran. Das neue SECI-Übereinkommen (südosteuropäische Kooperationsinitiative) wird eine engere Zusammenarbeit mit Europol ermöglichen und während des slowenischen Vorsitzes abgeschlossen werden.

#### *1.3.5 Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Union*

50. Die Kommission möchte die Anstrengungen der Mitgliedstaaten koordinieren und sicherstellen, dass effiziente Warn- und Informationssysteme eingeführt werden, um die wichtigsten Bestandteile der kritischen Infrastruktur zu schützen. Ein ursprünglich für 2005 geplanter Legislativvorschlag der Kommission für die Einführung eines **Warn- und Informationsnetzes für kritische Infrastrukturen** (CIWIN) wurde **zurückgestellt** und dürfte nun Ende 2008 eingebracht werden. Ein Prototyp-System ist bereits im Januar 2008 erstellt und den Mitgliedstaaten vorgelegt worden.

#### *1.3.6. Allgemeine Kriminalprävention*

51. **Dieser Bereich hat sich kontinuierlich weiterentwickelt.** Mehrere Sachverständigengruppen sind in den vergangenen zwei Jahren zusammengetroffen, um die Errichtung europäischer Instrumente für die Erfassung, Analyse und den Vergleich von Informationen über Kriminalität und Viktimisierung zu erörtern, auch unter Berücksichtigung diesbezüglicher Tendenzen in den Mitgliedstaaten. Die Gruppen untersuchten den möglichen Einsatz unterschiedlicher Instrumente. Ebenso

wurden spezifische Maßnahmen durchgeführt, um insbesondere Gewalt im Sport zu verhindern (Hooliganismus): Die Kommission organisierte am 28. und 29. November eine Konferenz auf hoher Ebene zu diesem Thema und beteiligt sich aktiv an verschiedenen Sachverständigengruppen, die sich mit Fragen der Sicherheit bei Sportveranstaltungen befassen.

#### **1.4. Stärkung des Rechts**

##### *1.4.1. Vertrauensbildung und gegenseitiges Vertrauen*

52. In diesem Bereich wurden **zufriedenstellende** Fortschritte erzielt. Die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen könnte durch die Festigung des gegenseitigen Vertrauens und die schrittweise Entwicklung einer europäischen Rechtskultur, die auf der Vielfalt der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und der Einheitlichkeit durch europäisches Recht beruht, noch weiter gestärkt werden.
53. Das **Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten** (EJTN) wurde 2006 offiziell nach belgischem Recht eingerichtet. Die Europäische Rechtsakademie (ETI) und das EJTN veranstalten regelmäßig EU-Workshops zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen der Rechtsberufe im Hinblick auf die Einführung bewährter Praktiken.
54. Am 4. Februar 2008 nahm die Kommission eine Mitteilung **über die Einrichtung eines Forums zur Erörterung der EU-Rechtspolitik und Praxis** an. Dieses Forum, dem Rechtsanwender sowie Vertreter der Hochschulen und der Justizbehörden angehören werden, wird der Kommission Informationen für den Evaluierungsmechanismus liefern und dabei konkreten Sachverstand einbringen.

##### *1.4.2. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen*

55. In diesem Politikbereich ist nur eine **relativ niedrige** Durchführungsquote zu verzeichnen.
56. Die zeitliche Planung für mehrere Maßnahmen (wie den Vorschlag betreffend den Entzug der Fahrerlaubnis, den Vorschlag zur Ergänzung der Europäischen Beweisanordnung und das Grünbuch zum Umgang mit Beweismitteln) musste revidiert werden, um etwaigen institutionellen Entwicklungen in diesen Bereichen Rechnung zu tragen.
57. Andere Maßnahmen wurden durch als geeigneter erachtete Maßnahmen ersetzt (zum Beispiel das Grünbuch und der Vorschlag zu *Abwesenheitsurteilen* nach Vorlage einer Legislativinitiative durch den slowenischen Vorsitz). In anderen Fällen wurde es als nicht ratsam angesehen, die Legislativarbeiten auf EU-Ebene fortzusetzen, da kein ausreichender Nachweis für den Mehrwert auf EU-Ebene erbracht werden konnte (wie im Falle des Vorschlags zum Schutz von Zeugen und Informanten den Ergebnissen der Folgenabschätzung zu entnehmen war).
58. Am 19. März 2008 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie, die die grenzüberschreitende Verfolgung von **Verkehrsdelikten durch technische Maßnahmen** erleichtern soll. Aufgrund dieser Richtlinie wird es ermöglicht sein, Fahrzeugführer aus der EU zu identifizieren und wegen

Zuwiderhandlungen zu bestrafen, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem begangen wurden, in dem das Fahrzeug zugelassen ist.

59. Am 11. Juli 2007 nahm die Kommission den zweiten Bericht über die Umsetzung des **Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren** zwischen den Mitgliedstaaten an.
60. Die Erstellung des Berichts über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses von 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union musste auf 2008 verschoben werden, da mehrere Mitgliedstaaten keine Informationen übermittelt hatten.
61. Aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten konnten im Rat keine Fortschritte bezüglich des Vorschlags der Kommission über den Abschluss und die Unterzeichnung des **Europarat-Übereinkommens über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** (Warschauer Übereinkommen) im Namen der EG erzielt werden, so dass die Annahme dieses Vorschlags vertagt werden musste.
62. Bei dem Vorschlag der Kommission über den Abschluss des VN-Protokolls gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit ergeben sich insofern Verzögerungen, als die Mitgliedstaaten die einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere die Richtlinie 91/477/EG, noch umsetzen müssen und der Verordnungsentwurf über ein Einfahr-/Ausfuhr-Genehmigungssystem noch verabschiedet werden muss. Das VN-Feuerwaffenprotokoll wird also erst ratifiziert werden können, wenn die Bestimmungen der Richtlinie in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind (spätestens 2010) und die Verordnung angenommen und in Kraft ist (dies dürfte nicht vor Ende 2009 der Fall sein).

#### *1.4.3. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen*

63. In diesem Bereich wurden **wesentliche Fortschritte** erzielt.
64. Am 11. Juli 2007 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“).
65. Des Weiteren verabschiedete die Kommission am 7. Februar 2007 das Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands betreffend den Gemeinsamen Referenzrahmen für das europäische Verbraucherrecht. Das zweite Grünbuch über die effiziente Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in der Europäischen Union, das die Transparenz des Schuldnervermögens behandelt, wurde am 6. März 2008 angenommen.
66. Die **Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen** dürfte nach einer Einigung der Mitgesetzgeber in zweiter Lesung im Juni 2008 förmlich angenommen werden (am 23. April 2008 billigte das Europäische Parlament den Gemeinsamen Standpunkt des Rates).
67. Im November 2007 wurde auf der XXI. (diplomatischen) Plenartagung der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht eine endgültige Einigung bezüglich der Verhandlungen über das Übereinkommen über Unterhaltspflichten erzielt. Das neue

**Übereinkommen von Lugano** über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen zwischen der Gemeinschaft sowie Island, Norwegen und der Schweiz wurde am 30. Oktober 2007 unterzeichnet. Die Kommission hat bereits seine Ratifizierung durch die Gemeinschaft vorgeschlagen.

## 2. KONTROLLE DER UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

### 2.1. Methodik

68. In diesem Abschnitt geht es in erster Linie um Rechtsakte, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, also um **Richtlinien** und **Rahmenbeschlüsse**. Zum Zwecke dieses Berichts wurde als Stichtag der **31. März 2008** zugrunde gelegt.
69. In der Tabelle in Anhang 2 sind sämtliche Rechtsakte erfasst, deren Umsetzungsfrist am Stichtag abgelaufen war.
70. Die für diesen Bericht vereinbarte **Methodik** entspricht der Vorgehensweise, die in dem Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005 erläutert wurde.

### 2.2. Kontrolle nach Bereichen

#### 2.2.1. Allgemeine Hinweise

71. Im Bereich der **Grundrechte** konnten die Ziele der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verwirklicht werden. Dennoch haben einige Mitgliedstaaten wichtigen Bestimmungen der Richtlinie immer noch nicht Rechnung getragen, während die Umsetzung oder praktische Anwendung in anderen Mitgliedstaaten nicht richtlinienkonform erfolgte. Es sind eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung oder nicht ordnungsgemäßer Anwendung von Richtlinienbestimmungen eingeleitet worden, wobei im Falle eines Mitgliedstaats der Gerichtshof angerufen wurde.

#### 2.2.2. Unionsbürgerschaft

72. Am 30. April 2006 wurden eine Reihe von Rechtsakten betreffend die Freizügigkeit von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen durch die grundlegende Richtlinie 2004/38/EG (mit der die Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen konsolidiert und aktualisiert worden sind) aufgehoben und ersetzt. Nach einer anfänglichen Umsetzungsverzögerung sind die Umsetzungsanstrengungen verstärkt worden. Allerdings sind einige Mitgliedstaaten ihrer Mitteilungspflicht nur teilweise nachgekommen. Daher sind eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden, wobei gegen einige Mitgliedstaaten Klage erhoben wurde.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Die „alten“ Freizügigkeitsinstrumente sind zwar inzwischen außer Kraft, ihre Bestimmungen wurden aber in die Richtlinie 2004/38/EG aufgenommen und durch diese konsolidiert.

73. Hinsichtlich früherer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft betreffend die Freizügigkeitsrechte von Personen, die durch die Richtlinie 2004/38/EG konsolidiert wurden, sind noch im Falle von drei Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung oder nicht ordnungsgemäßer Anwendung anhängig. Diese Verfahren befinden sich alle in einem fortgeschrittenen Stadium; so sind bereits mit Gründen versehene Stellungnahmen gemäß Artikel 228 EG-Vertrag abgegeben worden.
- 2.2.3. *Asyl, Migration und Grenzen*
74. Im **Asylbereich** werden die Umsetzungsmaßnahmen im Allgemeinen **recht langsam** mitgeteilt. Die Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern ist inzwischen in den meisten Mitgliedstaaten zufriedenstellend umgesetzt worden. Hinsichtlich der Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen oder Personen, die internationalen Schutz benötigen, sind jedoch neun Mitgliedstaaten ihrer Mitteilungspflicht noch nicht nachgekommen. Die Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der in jüngerer Zeit verabschiedeten Richtlinie über die Asylverfahren sind von dreizehn Mitgliedstaaten noch nicht mitgeteilt worden.
75. Auf dem Gebiet der **legalen Migration** wurde verstärkt darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien über das Recht auf Familienzusammenführung und die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen mitgeteilt werden müssen. Dennoch sind ein bzw. drei Mitgliedstaaten nach nunmehr über zwei Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist immer noch nicht ihrer Mitteilungspflicht nachgekommen. Der Gerichtshof hat die meisten dieser Mitgliedstaaten wegen Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen verurteilt. Bei zwei Richtlinien, welche die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Aufnahme ähnlicher Tätigkeiten einerseits und zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung andererseits betreffen, und einer dritten Richtlinie über Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde, haben drei, zehn bzw. zwei Mitgliedstaaten die Umsetzungsfrist immer noch nicht eingehalten.
76. Bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung sind Fortschritte bei der vollständigen Umsetzung der drei bereits am längsten erlassenen Rechtsakte<sup>11</sup> zu verzeichnen. Bei den in jüngerer Zeit verabschiedeten Rechtsakten **fällt dagegen die Bilanz der Umsetzungsfortschritte gemischt aus**. Drei Mitgliedstaaten haben offensichtlich besondere Schwierigkeiten, die Richtlinie über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg vollständig umzusetzen; der Gerichtshof hat diese Mitgliedstaaten wegen Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen verurteilt. In Bezug auf die Richtlinie über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, haben zwei Mitgliedstaaten die Umsetzungsfrist immer noch nicht eingehalten.

---

<sup>11</sup> Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, Richtlinie zur Ergänzung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und Richtlinie betreffend die Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt.

## 2.2.4. Sicherheit

77. Die Umsetzung der Rechtsakte über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, insbesondere der auf der Grundlage von Titel VI des EU-Vertrags geschlossenen Übereinkommen und Protokolle, ist nur schwer zu bewerten, weil es sich um Rechtsakte handelt, die keine ausdrückliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen und keine Berichte über die Kontrolle der Umsetzung in den einzelnen Staaten vorsehen. **Ihre möglichst rasche Ratifizierung bleibt oberste Priorität.**
78. Die Einhaltung und/oder Anwendung der Rechtsinstrumente betreffend den Terrorismus sowie die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf nationaler Ebene **kann kaum beurteilt werden**, da diese Instrumente oftmals weder die Erstellung von Berichten vorsehen noch die Mitgliedstaaten verpflichten, die entsprechenden nationalen Maßnahmen mitzuteilen. Hinsichtlich des Beschlusses des Rates über eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen ist festzustellen, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten die meisten Kernbestimmungen des Beschlusses weitgehend umgesetzt hat.
79. Auf dem Gebiet der Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden sind bei der Ratifizierung des Übereinkommens Neapel II Fortschritte zu verzeichnen. Seitens einiger Mitgliedstaaten bedarf es jedoch weiterer Anstrengungen bei der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol.

## 2.2.5. Justiz

### 2.2.5.1. Strafjustiz

80. Wie im Bereich „Sicherheit“ (Abschnitt 2.2.4) ist die nationale Umsetzung auch in diesem Politikbereich wegen der Art der erlassenen Rechtsakte und der eingeschränkteren Befugnisse der Kommission und des Gerichtshofs nur schwer zu bewerten.
81. Was die  **gegenseitige Anerkennung** betrifft, so findet der Europäische Haftbefehl in allen Mitgliedstaaten Anwendung, auch wenn eine Vielzahl von ihnen noch Anstrengungen unternehmen müssen, um dem Rahmenbeschluss vollständig nachzukommen.
82. Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln ist nach wie vor enttäuschend. Nach nunmehr über zwei Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist sind 12 Mitgliedstaaten immer noch nicht oder nur teilweise ihrer Mitteilungsfrist nachgekommen.
83. Zum Rahmenbeschluss über Geldstrafen und Geldbußen liegen bislang keine Informationen vor.
84. Beziiglich der harmonisierenden Rechtsakte auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurden in dem in dieser Mitteilung untersuchten Zeitraum einige Kommissionsberichte veröffentlicht. Wie aus den Berichten zu den Rechtsakten betreffend den Schutz des Euro gegen Fälschung, die Bestechung im privaten Sektor sowie die Tatwerkzeuge und Erträge aus Straftaten hervorgeht, ist in

den überprüften Mitgliedstaaten im Allgemeinen keine zufriedenstellende Umsetzung erfolgt. Außerdem ist festzustellen, dass die Zahl der Mitgliedstaaten, die ihrer Mitteilungspflicht noch nicht nachgekommen sind, zwar variiert, nach wie vor aber hoch ist.

85. Hinsichtlich des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung haben alle Mitgliedstaaten ihre Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt. Die Umsetzung der wichtigsten Bestimmungen kann trotz einiger noch bestehender Umsetzungsdefizite als zufriedenstellend erachtet werden.
86. Vier weitere EU-12-Mitgliedstaaten<sup>12</sup> sind bei der Ratifizierung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle vorangekommen. Leider konnte das zweite Protokoll wegen der noch nicht erfolgten Ratifizierung durch einen Mitgliedstaat noch nicht in Kraft treten.

#### 2.2.5.2. Ziviljustiz

87. Die Umsetzung der beiden Richtlinien zur Prozesskostenhilfe und zur Entschädigung der Opfer von Straftaten ist vorangekommen, wobei jedoch ein Mitgliedstaat offensichtlich besondere Schwierigkeiten hat.
88. Generell kann die Anwendung von zwei Verordnungen – der Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen und der Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – als zufriedenstellend erachtet werden.

### 2.3. Kontrolle nach Mitgliedstaat

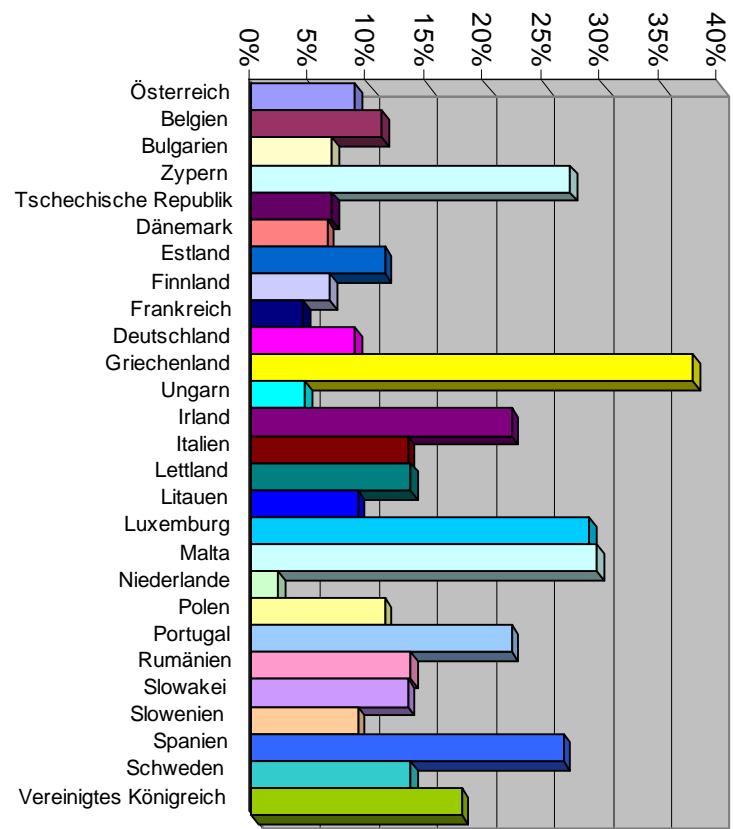
89. Für sämtliche Rechtsakte ergibt sich aus den beiden in der Tabelle in Anhang 2 angegebenen Indikatoren das nachstehende Gesamtbild. In den beiden ersten Schaubildern werden – aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten – die Defizite bei der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen und der prozentuale Anteil mangelhafter Umsetzung oder Anwendung dargestellt. Das dritte Schaubild gibt unter Berücksichtigung beider Indikatoren Aufschluss über das Umsetzungsdefizit insgesamt.

---

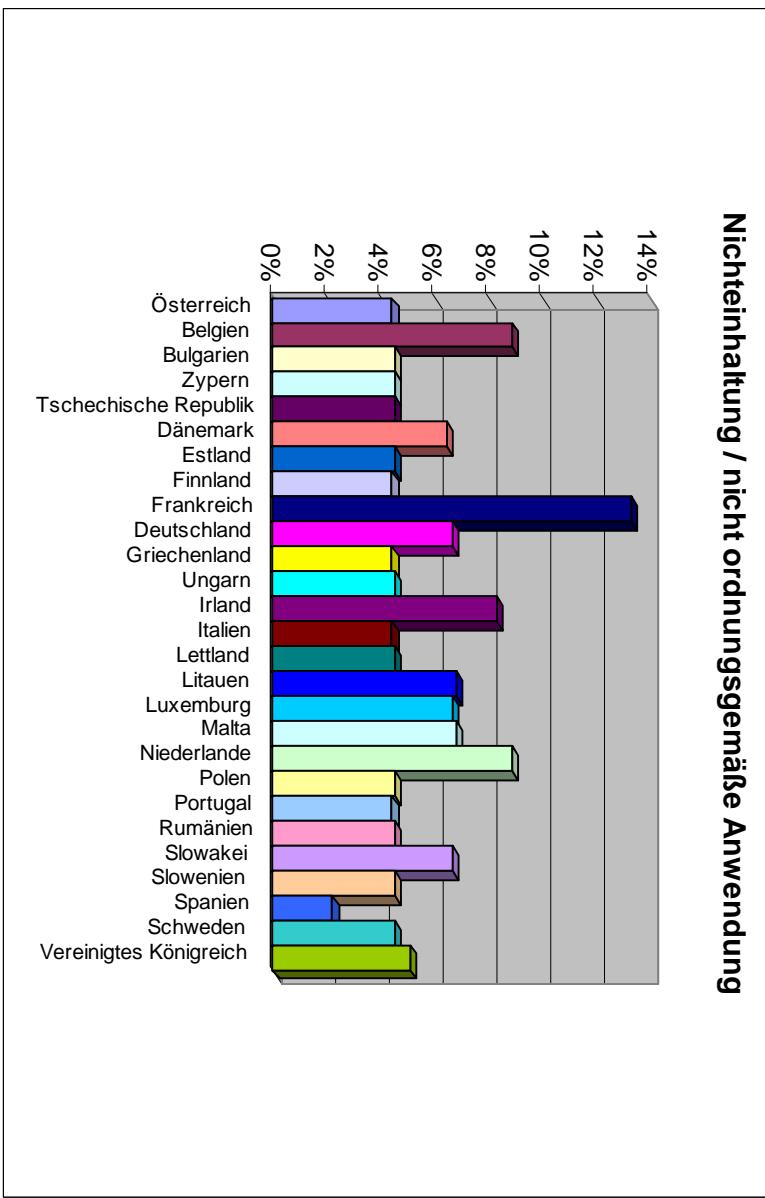
<sup>12</sup>

Dies sind die Mitgliedstaaten, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind.

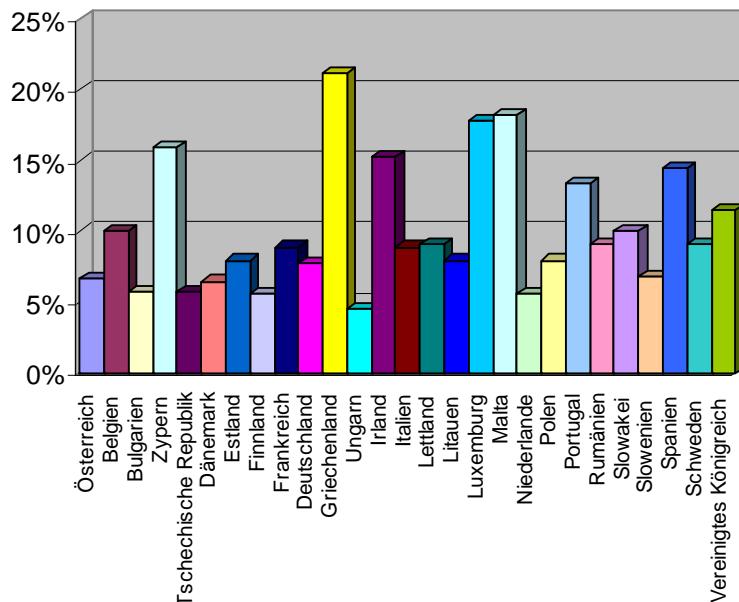
### Defizit bei der Mitteilung der Maßnahmen an die Kommission



### Nichteinhaltung / nicht ordnungsgemäße Anwendung



### Umsetzungsdefizit insgesamt nach Mitgliedstaaten



### 3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

90. Der dritte Jahresbericht über die Umsetzung des Haager Programms bestätigt im Wesentlichen die in den vorangegangenen Berichten festgestellten Tendenzen.
91. Wie in den Jahren 2005 und 2006 wurden vor allem in Bereichen, die schwerpunktmaßig einen Bezug zur „dritten Säule“ aufweisen, wie die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, unzureichende Fortschritte erzielt. Der einzige Bereich der dritten Säule, in dem große Fortschritte zu verzeichnen sind, ist die Terrorismusbekämpfung, die weiterhin zu den wichtigsten politischen Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres gehört.
92. Wie für die Jahre 2005 und 2006 liegt die Durchführungsquote bei den der „ersten Säule“ zuzuordnenden Maßnahmen am höchsten. Beachtliche Fortschritte wurden in Bereichen mit hoher politischer Priorität wie Migration, Grenzverwaltung und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen erzielt.
93. Bei den Rechtsinstrumenten im Rahmen von Titel IV des EG-Vertrags und der Mitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen können einige Mitgliedstaaten (wie Deutschland oder Italien) weitaus größere Fortschritte verzeichnen als dies 2006 der Fall war. Immer noch enttäuschend ist jedoch, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten die Umsetzungsfrist nicht einhalten und die Umsetzung oftmals über ein Jahr und mitunter erst mehrere Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgt.
94. Wie bei den Rechtsinstrumenten im Rahmen von Titel VI des EU-Vertrags sollten die Bemühungen um eine fristgerechte und vollständige Umsetzung verstärkt

werden. Auch wenn die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bei einigen Rechtsinstrumenten im vergangenen Jahr vorangekommen ist, wurden doch große Verzögerungen bei der Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung von Rahmenbeschlüssen festgestellt. Solche mitunter mehrjährigen Verzögerungen führten aufgrund nicht erfolgter Umsetzung von EU-Instrumenten auf nationaler Ebene dazu, dass im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein „virtueller“ Rechtsrahmen entstand. Außerdem wurde festgestellt, dass die Umsetzung seitens der überprüften Mitgliedstaaten häufig unvollständig oder nicht ordnungsgemäß erfolgt ist.

95. Auch wenn es für die 2007 insgesamt rückläufigen Fortschritte verschiedene Gründe gibt, so bestätigt das langsame Vorankommen in Angelegenheiten mit Bezug zu Titel VI des Vertrags über die Europäische Union doch die Bedenken, die die Kommission in den vorangegangenen Jahresberichten geäußert hatte; außerdem zeigt sich, dass **die Beschlussfassung in diesen Bereichen verbessert werden muss**.
96. Um **die EU-Maßnahmen**, insbesondere in den Bereichen, in denen in den letzten Jahren kaum Fortschritte zu verzeichnen waren, **wiederzubeleben und ihnen neuen Schwung zu verleihen**, will die Kommission 2009 eine **Mitteilung zur künftigen Politik im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit** (JLS) vorlegen. Diese Mitteilung, die in der Tradition des Tampere- und des Haager Programms stehen wird, soll die Grundlage für die Erörterung und Vorbereitung des neuen Mehrjahresprogramms im JLS-Bereich für den Zeitraum 2010-2014 bilden.
97. Die **Mitteilung zum Thema Einwanderung und die Künftige Asylstrategie**, die am 17. Juni 2008 angenommen wurden, werden bei der Einleitung der Debatte über künftige Entwicklungen in diesen Bereichen zugrunde gelegt, deren Ergebnisse in die für 2009 geplante Mitteilung über das neue Mehrjahresprogramm einfließen werden.