

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.6.2009
KOM(2009) 263 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**RÄTTVISA, FRIHET OCH SÄKERHET I EUROPA SEDAN 2005:
EN UTVÄRDERING AV HAAGPROGRAMMET OCH HANDLINGSPLANEN**

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

I. INLEDNING

Rättvisa, frihet och säkerhet är förutsättningar för en Europeisk union med välstånd och fred. Att bygga upp kapaciteten att bevara dessa grundläggande värden är ett projekt på lång sikt. EU behöver också bättre flexibilitet för att kunna hantera oväntade och ibland tragiska händelser såsom terrorattackerna i London 2005 eller de många tusen människor som förolyckats på Medelhavet under det senaste decenniet i försöken att nå EU:s territorium. Europeiska unionens politik i dessa frågor ger ramar för samspelet mellan EU-institutionerna, medlemsstaterna, medborgarna och det internationella samfundet.

Haagprogrammet¹ är EU:s plan för att förverkliga målsättningarna i fråga om tillgång till domstolsprövning, internationellt skydd, migration och gränskontroll, insatser mot terrorism och organiserad brottslighet, i fråga om polisiärt och rättsligt samarbete eller ömsesidigt erkännande.

Kommissionen följer uppmärksamt hur Haagprogrammet genomförs i EU och medlemsstaterna.² Enskilda rättsakter har utvärderats av kommissionen eller av medlemsstaterna genom inbördes utvärdering. Det här meddelandet bygger vidare på dessa erfarenheter och betonar de frågor som väckts. Meddelandet behandlar också hur EU kan bemöta framtida utmaningar. Meddelandet åtföljs av tre längre dokument, för det första en rapport om genomförandet av programmet som går igenom mål, utveckling och framtida utmaningar på de olika politikområdena, för det andra en resultattavla för institutionerna som går igenom programmets instrument och målsättningar och för det tredje en resultattavla över genomförandet i medlemsstaterna.

Nästa fleråriga program (Stockholmsprogrammet)³ kommer att innehålla prioriteringar för det fortsatta arbetet utifrån tidigare framsteg.

II. BAKGRUND OCH SAMMANHANG

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 fastställdes den första fleråriga politiska ramen för rättsliga och inrikes frågor. Under de därpå följande fem åren lades grunden till en gemensam asyl- och invandringspolitik, harmonisering av gränskontroller och närmare polisiärt och rättsligt samarbete med utgångspunkt i ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande. Under denna period inträffade terrorattackerna i New York 2001 och i Madrid år 2004, samtidigt som trycket från migrationsflödet ökade och den organiserade brottsligheten tilltog. Detta ökade EU:s behov av en löpande strategi för att hantera gränsöverskridande problem och samtidigt kunna garantera medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

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

Haagprogrammet blev EU:s svar på behovet. Syftet med programmet var

- att förbättra unionens och dess medlemsstaters gemensamma kapacitet när det gäller att säkerställa grundläggande rättigheter och ett minimum av rättssäkerhetsgarantier och tillgång till domstolsprövning,
- att erbjuda skydd i enlighet med Genèvekonventionen om flyktingar och andra internationella fördrag som gäller människor i nöd,
- att reglera migrationsflöden och kontrollera unionens yttre gränser,
- att bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet och hålla tillbaka terroristhotet,
- att förverkliga Europol's och Eurojust's potential,
- att gå vidare med det ömsesidiga erkännandet av rättsliga avgöranden och intyg på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området, och
- att undanröja rättsliga och juridiska hinder i gränsöverskridande civil- och familjerättsliga tvister.

Programmet har genomförts mot bakgrund av viktiga skeenden inom EU och globalt. När ytterligare tolv medlemsstater anslöt sig till EU år 2004 och 2007 förändrades unionens sammansättning och funktion. Asylansökningarna minskade för att återigen öka 2007, medan invandringstrycket på EU:s yttre gräns i söder har tilltagit rejält. EU:s ekonomi som redan brottas med en minskande arbetsför befolkning på längre sikt står nu inför en period med stigande arbetslöshet och ekonomisk osäkerhet.

III. ETT AMBITIÖST PROGRAM SOM GIVIT KONKRETA RESULTAT

Insatser för rättvisa, frihet och säkerhet inom hela EU är något ganska nytt jämfört med unionens övriga verksamhet, och i många fall kommer det att ta tid innan arbetet ger frukt. Men förslagen påverkar oss alla direkt och opinionsundersökningar visar att EU-medborgarnas förväntningar är högt ställda. Liksom Tammerforsprogrammet har Haagprogrammet ett långsiktigt perspektiv, men är mer långtgående eftersom de strategiska målen åtföljdes av en detaljerad handlingsplan för hur de skulle uppfyllas. Framgångarna har varierat, men resultaten är högst påtagliga.

III.1. Ökad frihet

III.1.1 Skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna

Ett systematiskt och strikt kontrollsystem inrättades⁴ för att se till att kommissionens lagförslag är förenliga med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter⁵ inledde sin verksamhet den 1 mars

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.

2007 och bistår nu EU:s institutioner och medlemsstater med forskningsprojekt och informationsinsamling. En omfattande strategi för att främja barns rättigheter⁶ antogs och utmynnade i inrättandet av ett europeiskt forum för barnets rättigheter. Forumet ger alla berörda möjlighet att samverka om att sätta barnens rättigheter i centrum för EU:s insatser. EU antog vidare ett rambeslut som kräver att medlemsstaterna ska straffa den som uppmanar till rasvåld eller rashat.⁷

Både i de inrikes frågorna och i de yttre förbindelserna ivrade EU för skyddet av personuppgifter och den personliga integriteten med samtidig hänsyn till de rättstillämpande myndigheternas behov av att kunna utbyta relevanta uppgifter i kampen mot terrorism och grov brottslighet. Ytterligare garantier har ställts för skyddet av sådana personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet.⁸ Kommissionen uppger att direktivet om skydd av personuppgifter⁹ ger enskilda individer en garanti mot allmän övervakning, att konsumenterna därmed kan lita på att uppgifter som lämnas i affärstransaktioner inte kommer att missbrukas och att företagen också kan verka inom EU utan att behöva frukta avbrott i sin internationella verksamhet.¹⁰ Integritetsfrämjande teknik¹¹ stöddes för att IT-systemen ska hålla insamlingen och användningen av personuppgifter på ett minimum. I samarbete med tredjeländer nådde EU ett långsiktigt avtal med USA, Kanada och Australien om överföringen av passageraruppgifter och har fått garantier för hur personuppgifter från EU i bearbetningsorganet SWIFT ska få användas för att bekämpa terrorism.

III.1.2 Unionsmedborgarskap

Avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna i Schengenområdets tjugofem länder gör att vi nu kan resa från iberiska halvön till Baltikum eller från Grekland till Finland utan att behöva passera någon gränskontroll. Detta kan gynna över 400 miljoner EU-medborgare¹² och innebär att medlemsstaterna litar på varandras kapacitet att effektivt kontrollera de yttre gränserna för EU:s räkning och att utfärda viseringar som gäller i hela Schengenområdet.

Direktivet om unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna trädde i kraft i april 2006.¹³ Genomförandet har hittills i stort sett varit en besvikelse¹⁴ och

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.

kommissionen ökar nu sina insatser för att se till att unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar ska kunna komma i fullt åtnjutande av sina rättigheter enligt detta banbrytande direktiv.

En rad åtgärder har förslagits för att förverkliga unionsmedborgarnas rätt till konsulärt skydd.¹⁵ Man beräknar att cirka 8,7 % av EU-medborgarna, dvs. sju miljoner människor, reser i länder utanför EU där deras hemland inte har någon beskickning. Ytterligare två miljoner EU-medborgare lever i sådana länder. Handlingsplanen för 2007–2009¹⁶ ska råda bot på aktuella och förutsebara brister på området.

III.1.3 Det gemensamma europeiska asylsystemet

Det gemensamma europeiska asylsystemet ger ett viktigt uttryck för våra värderingar, respekten för den mänskliga värdigheten och våra åtaganden i fråga om delat ansvar. Den första etappen innebar att man fastställde gemensamma miniminormer som antogs med medbeslutandeförfarandet och kvalificerad majoritet enligt Nicefördraget. Enligt Haagprogrammet och efter en bred remissrunda¹⁷ gick systemet in i etapp två i och med att den strategiska planen antogs 2008.¹⁸ Som ett led i arbetet har man redan föreslagit ändringar i direktivet om mottagningsförhållanden och i Dublin- och Eurodacförordningarna. De praktiska erfarenheterna visar konsekvent på behovet av samarbete, och den europeiska byrå för samarbete i asylfrågor som man vill inrätta skulle ge EU möjligheter att hantera utmaningarna konsekvent och effektivt. När det gäller de yttre förbindelserna ökade flera tredjeländers skyddsmöjligheter genom pilotprogrammen för regionalt skydd.

III.1.4 Migration och integration

EU arbetar för att förbättra hanteringen av migrationsflöden och samordna medlemsstaternas integrationspolitik. Miniminormer för rättvisa, konsekvens och rättssäkerhet utformades och insatser gjordes för att dra nytta av hittills oanställda tredjelandsmedborgare som redan är bosatta i EU och samtidigt kunna förebygga de negativa följderna av kunskapsflykt från hemländerna.

Med utgångspunkt i en grönbok¹⁹ inrättades en strategisk plan²⁰ med förslag avseende laglig invandring vilka bör genomföras mellan 2006 och 2009. I samband med att planen

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.

genomfördes fastställdes villkor för inresa, sysselsättning och uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare²¹ och EU:s ”blåkort” kommer snart att införas.²²

Insatser för att maximera de ekonomiska vinsterna av den lagliga invandringen åtföljdes av insatser mot olaglig invandring och de som tjänar på människosmuggling och människohandel. Den olagliga invandringen ökar inte i EU som helhet, men Medelhavsländerna bär en allt större del av bördan. Särskilt oroande är hur många som anländer genom farliga överfarter till sjöss.²³ Olagliga anställningar bidrar till att enskilda utnyttjas och snedvrider ekonomin i EU. Kommissionens förslag till direktiv om påföljder för arbetsgivare som anställer olagligt inresta tredjelandsmedborgare kommer förhoppningsvis att antas under första halvåret 2009.²⁴ Detta ger en tydlig signal om att EU inte tolererar olaglig invandring, och i synnerhet inte stöd från skrupelfria arbetsgivare.

Man utarbetade gemensamma principer och en ram för integration av tredjelandsmedborgare²⁵, integrationshandböcker för beslutsfattare och verksamma på fältet samt en central europeisk webbplats om integration och ett europeiskt forum för integration. Medlemsstaternas insatser i dessa frågor av gemensamt intresse får stöd från Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare²⁶, som fått 825 miljoner euro i anslag för perioden 2007–2013.

Kommissionens meddelande om en gemensam invandringspolitik för Europa²⁷ och den påföljande europeiska pakten för invandring och asyl²⁸ summerade tio års arbete och lade grunden för en sammanhållen framtida politik.

III.1.5 Gränsförvaltning

För att hantera migration krävs god gränskontroll. Det finns 1 636 inreseorter på EU:s territorium. Under 2006 skedde cirka 900 miljoner gränspassager och 8 miljoner människor invandrade olagligen till EU:s 25 medlemsländer. Samma år greps 500 000 olagliga invandrare i EU, varav 40 % återfördes till hemlandet.

Till största delen hanterar EU dessa utmaningar via Frontex, den byrå som samordnar medlemsstaternas samarbete om gränskontroller. Mellan 2005 och 2008 utförde byrån 50 gemensamma insatser och 23 pilotprojekt med flera av medlemsstaterna. Kodexen om

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.

Schengengränserna²⁹ trädde i kraft i alla EU medlemsstater. Den innehåller normer och förfaranden som länderna måste följa när de kontrollerar människors resande över EU:s inre respektive yttre gränser. Ett annat viktigt steg på vägen mot en integrerad gränsförvaltning var kommissionens förslagspaket om ett system för in- och utresa³⁰ med automatisk varning om en visering går ut utan att någon utresa registrerats, ett gränsövervakningssystem för EU:s yttre gränser i söder och öst (Eurosur)³¹ och om utvärderingen och den kommande utvecklingen av Frontex.³² Återvändandedirektivet³³ innehåller effektiva och humana normer för återsändande av olagliga invandrare.

Ny teknik utnyttjas för att utveckla ett modernt, integrerat gränsförvaltningssystem. Biometriska pass infördes 2006. Den andra generationen av Schengens informationssystem och informationssystemet för viseringar är under utarbetande och den rättsliga ramen har fastställts. Systemen kommer att göra det möjligt att i högre grad använda ny teknik, i synnerhet biometri, och bidrar därmed till säkerheten i Schengenområdet samtidigt som man kan fullgöra kraven på skydd av personuppgifter.

III.1.6 Viseringspolitik

En rättslig ram för genomförandet och bruket av informationssystemet för viseringar antogs 2008³⁴ vilket underlättade kontrollerna vid de yttre gränserna och utbytet av viseringsuppgifter mellan medlemsstaterna. Kommissionen föreslog att man skulle inrätta en rättslig grund så att medlemsstaterna kan ta obligatoriska biometriska uppgifter från viseringssökande och att man skulle inrätta en rättslig ram för medlemsstaternas konsulära beskickningar.³⁵ De gemensamma konsulära anvisningarna omarbetades och en gemenskapskodex om viseringar föreslogs³⁶ för att ge bättre insyn, enhetligare förfaranden och ökad rättssäkerhet. Avtal om viseringslättnader förhandlades fram med Ryssland, Ukraina, Moldavien, Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Serbien och Montenegro. Avtalen trädde i kraft 2007 och 2008 och förenklar förfarandena för medborgare i dessa länder som vill resa in till EU för korttidsvistelse. Full viseringsfrihet³⁷ nåddes med Costa Rica, Israel, Malaysia, Mexico, Nya Zeeland, Nicaragua,

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.

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

Panama, Paraguay, Singapore, Uruguay och Venezuela. Framsteg gjordes även med Australien, Brunei Darussalam, Kanada och Förenta staterna. Förslaget om att inrätta gemensamma ansökningskontor för viseringar³⁸ har ännu inte antagits, men två försökskontor har inrättats.

III.1.7 Den externa dimensionen av asyl och migration

För att lösa globala problem krävs det globala lösningar. Den övergripande strategin för migration bygger på partnerskap med tredjeländer och har ett så brett perspektiv som möjligt på pådrivande krafter och följer av migrationsflöden från tredjeländ till EU. Migrationsfrågorna är nu bättre integrerade i kommissionens utvecklingspolitik och EU:s politik för övriga yttre förbindelser. Det är en klar kursomläggning, från en i första hand säkerhetsinriktad hållning till en attityd som bottnar i en djupare förståelse av alla aspekter på migration. Nu finns kanaler för nya partnerskap och en konstruktiv dialog med EU:s grannländer och med Afrika, Asien och Latinamerika. Diskussionerna åtföljs av konkreta insatser för att göra invandring och mobilitet till positiva krafter som driver utvecklingen framåt, för att bättre förvalta den lagliga invandringen samt förebygga och minska den olagliga invandringen. Gemenskapens samarbetsinstrument konkretiserade den övergripande strategin genom att finansiera många projekt på dessa områden eller för flyktingkydd. Det tematiska programmet om migration och asyl inrättades i just detta syfte med en budget på 384 miljoner euro för perioden 2007–2013. Under tiden har nya verktyg och begrepp också införts, t.ex. partnerskap för rörlighet mellan EU och tredjeländ.

III.2. Stärkt säkerhet

III.2.1 Terrorism

Bombattackerna i Madrid 2004 och i London 2005 var de värsta på många år i EU. Men det har också förekommit oroande många försök till angrepp som i många fall gick oss spårlöst förbi. Under 2007 drabbades elva av EU:s medlemsstater av nästan 600 terrorangrepp, varav en del misslyckades och en del stoppades medan andra fullbordades.³⁹

EU finansierade flera förebyggande projekt, till exempel en handbok om radikaliserings i fängelsemiljö. Skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner enligt direktivet om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för finansiering av terrorism utvidgades och omfattar nu inte bara finansieringsinstitut utan även t.ex. kasinon och advokater.⁴⁰ Enligt en förordning som antogs 2005 måste den som reser till eller från EU med 10 000 euro eller mer i kontanter lämna en skriftlig anmälan.⁴¹ EU har också antagit lagstiftning som kriminaliserar utbildning och rekrytering av terrorister samt uppvigling till

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.

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.

terrorbrott, även via Internet.⁴² Medel anslogs också till ett system för tidig varning inom EU för att underrätta myndigheterna om hot i samband med saknade eller stulna sprängämnen.

Man antog också bestämmelser som ska ge ett bättre skydd av kritisk infrastruktur inom EU, t.ex. vägar, järnvägar, elnät och kraftstationer.⁴³ Kommissionen utarbetade en grönbok om bioberedskap⁴⁴ för att få in synpunkter i frågan och kommer snart att lägga fram ett paket med förslag som ska minska risken för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot som skulle kunna skada tusentals människor, förstöra jordbruket och allvarligt skada livsmedelsförsörjningen.

III.2.2 Polissamarbete

EU:s arbete under de senaste fem åren har byggt på tillgänglighetsprincipen, som innebär att medlemsstaternas poliser i tjänst ska kunna få ut tillgängliga uppgifter från andra medlemsstater.

Informations- och underrättelseutbytet har förenklats.⁴⁵ När Prümfördraget inarbetades i gemenskapslagstiftningen⁴⁶ blev det möjligt att få indirekt tillgång till medlemsstaternas databaser med fingeravtryck och DNA-uppgifter samt direkt kontrollerad tillgång till fordonsregistren. Detta förväntas avsevärt förbättra polissamarbetet i EU och göra det lättare att se vilka uppgifter som är tillgängliga. Man antog säkerhetskrav på åtkomsten till informationssystemet för viseringar⁴⁷ och de flesta medlemsstaterna införlivade villkoren för registrering av uppgifter om elektronisk kommunikation och lokalisering⁴⁸ med avseende på fasta telefoninät och mobiltelefoni.

Rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol) ersätter den äldre konventionen och ger Europol större operativ flexibilitet så att byrån snabbare kan reagera på brottsutvecklingen.⁴⁹ Utöver Europolis informationssystem, som innehåller uppgifter om grov

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 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.

gränsöverskridande brottslighet och som underlättar utbytet av dessa uppgifter, är också Europols analysregister ett gott verktyg som ger medlemsstaternas rättstillämpande myndigheter underrättelse om särskilda brottsfenomen som människosmuggling, terrorism, kreditkortsbedrägerier eller smuggling av syntetiska droger.

III.2.3 Organiserad brottslighet

EU hotas av ligor som bedriver organiserad brottslighet och som hanterar droger, stulna fordon, utför rån eller sådana IT-brott som t.ex. identitetsstöld. Tillsammans med ekobrott som bedrägerier, penningförfalskning och penningtvätt ger sådan brottslighet stora vinster och skadar EU:s ekonomi. För att inom EU snabbare kunna spåra tillgångar som härrör från brott⁵⁰ har man verkat för inrättandet av nationella kontor för återvinning av tillgångar och en underrättelsebaserad hantering av dessa hot. För att motverka penningtvätt inrättades FIU.NET, ett decentraliserat datornätverk som kopplar samman EU:s finansunderrättelseenheter och effektiviserar utbytet av underrättelser om ekobrott. Nya bestämmelser om kampen mot organiserad brottslighet⁵¹ ger medlemsstaterna möjlighet att gå vidare i samarbetet. I maj 2007 föreslog kommissionen en rad åtgärder för att öka samordningen mellan rättstillämpande myndigheter och näringslivet avseende IT-brott.⁵² Ibland berör denna brottslighet även sexuellt utnyttjande av barn. Med hjälp av den finansiella koalition mot barnpornografi som inrättats kan kommissionen, utfärdare av kreditkort, rättstillämpande myndigheter och Internetleverantörer nu samarbeta mot kommersiell barnpornografi genom att slå till mot de betalningssystem som finansierar sådan verksamhet. För att skärpa det förebyggande arbetet och insatserna mot sexuellt utnyttjande av barn lade kommissionen under våren 2009 fram ett förslag till rambeslut, tillsammans med ett förslag till rambeslut om människosmuggling för att följa upp 2005 års handlingsplan.⁵³

III.2.4 Den europeiska strategin mot narkotika

EU:s narkotikastrategi (2005–2012)⁵⁴ och handlingsplaner⁵⁵ ger en välbalanserad och sammanhållen metod för att förebygga drogmissbruk, ge stöd och rehabilitering av drogmissbrukare, ingripa mot olaglig narkotikasmuggling, kontrollera prekursorer, ingripa mot penningtvätt och stärka det internationella samarbetet. Uppgifterna från Europeiskt centrum för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk visar att missbruket av heroin, cannabis och syntetiska droger ligger fast medan kokainmissbruket ökar i flera medlemsstater. EU försöker bemästra det komplicerade sociala fenomen som drogbruk och missbruk utgör

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.

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.

och lägger allt större tyngd vid åtgärder som ska hantera de skador som narkotikan åsamkar enskilda individer och samhället.

III.3. Stärkt rättvisa

Det europeiska området för rättvisa som inrättades enligt Haagprogrammet har nu börjat ge resultat för medlemsstaterna och EU-medborgarna. Eurojust och de europeiska rättsliga nätverken ger en infrastruktur för rättsligt samarbete och samordning av internationella förundersökningar och åtal inom EU. På det civilrättsliga området ger förordningar med direkt tillämpning medborgare och näringsidkare som är invecklade i gränsöverskridande tvister klart besked om vilka domstolar som är behöriga och vilka bestämmelser som gäller i fråga om erkännande av domar som meddelats i en annan medlemsstat.

III.3.1 Straffrättsligt samarbete

Den europeiska arresteringsordern minskade väsentligt den tid och de ansträngningar som krävdes för att få brottslingar utlämnade. Utlämningsärenden som behandlades enligt de äldre bestämmelserna tog ofta över ett år, medan det idag tar mellan elva dagar och sex veckor. Under 2007 verkställdes 2 667 utlämningar med hjälp av arresteringsorden och år 2005 användes ordern för att snabbt få en av gärningsmännen bakom bombattentaten i London utlämnad från Italien till Storbritannien. Medlemsstaterna utnyttjar allt oftare Eurojust för att utreda och åtala grova brott. Under 2007 registrerade man där över 1 000 ärenden, jämfört med 192 år 2002.

III.3.2 Underlätta civilrättsliga förfaranden över gränserna

Väsentliga framsteg gjordes på det civilrättsliga området. EU-medborgarna förfogar nu över enklare och snabbare sätt att hantera småmål och betalningsförelägganden.⁵⁶ EU har infört harmoniserade lagvalsregler om skadeståndsansvar och inomobligatoriskt ansvar.⁵⁷ Det rättsliga samarbetet förbättrades när man omarbetade bestämmelserna om delgivning av handlingar.⁵⁸ Väsentliga framsteg i det rättsliga samarbetet gjordes även med avseende på yttre aspekter⁵⁹ såsom anslutningen av EG till Haagkonferensen för internationell privaträtt⁶⁰

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.

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

eller kommissionens förberedelser för att förbättra verkställigheten av domar inom EU.⁶¹ Frågor kring medling i civilrättsliga ärenden togs upp för att ge möjlighet till alternativ tvistlösning.⁶²

En ny förordning om äktenskapsmål och föräldransvar gör att barn får rätt att hålla regelbunden kontakt med båda föräldrarna efter en skilsmässa. Förordningens klara och tydliga bestämmelser ska också motverka bortförande av barn inom EU. En annan förordning kommer så snart den ratificerats att påskynda indrivning av underhåll inom EU.⁶³ Ett förslag till rättsakt om tillämplig lag på skilsmässa (Rom III) diskuteras för närvarande i rådet och parlamentet.

III.3.3 Ömsesidigt erkännande

Ömsesidigt erkännande är en av grundstenarna i det rättsliga samarbetet. EU har gjort väsentliga framsteg både lagstiftningsmässigt och rent praktiskt. Genomförandet av den europeiska strategin och handlingsplanen för e-juridik⁶⁴ ger EU-medborgarna tillgång till information om sina rättsliga möjligheter i EU och underlättar samtidigt kommunikationen och samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna. Rättsforumet är en plattform för regelbunden dialog om policy och praxis som bör stärka det ömsesidiga förtroende som är en förutsättning för ömsesidigt erkännande.

Ett effektivt samarbete kräver också lämplig utbildning av dem som arbetar i främsta ledet. Kommissionen prioriterar finansieringen av program för utbyte, utbildning och praktik mellan domstolar. Bara under 2007 deltog 400 domare och åklagare i sådana utbytesprogram.

III.4. Yttre förbindelser

De interna aspekterna på området rättvisa, frihet och säkerhet är nära kopplade till de yttre förbindelserna. Genom Haagprogrammet fick kommissionen och generalsekreteraren eller den höga representanten behörighet att för rådet lägga fram en strategi för alla yttre aspekter på EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa. Den strategi som antogs av rådet 2005⁶⁵ fastställer tematiska prioriteringar avseende mänskliga rättigheter, svagt styre eller

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.

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

statsupplösning, rättsligt samarbete, insatser mot terrorism, organiserad brottslighet, korruption, narkotika och hantering av migrationsflöden. Strategin omfattade även underliggande principer och verktyg. Två framstegsrapporter har lagts fram om strategin.⁶⁶ Prioriteringarna togs även in i 2003 års europeiska säkerhetsstrategi, som behandlar de främsta hoten mot EU. En rapport om genomförandet offentliggjordes i december 2008.⁶⁷

III.5. Finansiella instrument

Olika finansiella instrument skapades för att stödja åtgärder på EU-nivå och i medlemsstaterna. Ramprogrammet för solidaritet och hantering av migrationsströmmar⁶⁸ finansierar invandringspolitiken. Nära 4 miljarder euro ägnades åt migrationsfrågorna under 2007–2013. Ramprogrammet för säkerhet och skydd av friheter⁶⁹ (som fick 745 miljoner euro 2007–2013) hjälper EU fortsätta kampen mot terrorism och brottslighet. Ramprogrammet om grundläggande rättigheter och rättvisa⁷⁰ (542 miljoner euro totalt) finansierar handlingsplanen för e-juridik och Daphneprogrammet (om våld mot barn, ungdomar och kvinnor).

Enligt det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling ska upp till 1,5 miljarder euro ställas till förfogande för att bygga upp kapaciteten att skydda medborgare, gränser och infrastruktur mot terrorism och andra hot. Det finns också medel tillgängliga för socioekonomisk forskning om brott eller om skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Europeiskt forum för forskning och innovation på säkerhetsområdet (Esrif) inrättades för att föra samman offentliga och privata samarbetsparter kring en gemensam handlingsplan för forskning och innovation på området för civilskydd på medellång till lång sikt.⁷¹

När det gäller bistånd till tredjeland stöder flera finansiella instrument de yttre aspekterna på rättvisa, frihet och säkerhet. Däribland kan nämnas instrumentet för stöd inför anslutningen, det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, stabilitetsinstrumentet, Europeiska utvecklingsfonden och finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete, som även omfattar det tematiska programmet om migration och asyl.

IV. VARIERANDE FRAMGÅNG PÅ VISSA OMRÅDEN

Många av målen i Haagprogrammet har lett till väsentliga framsteg och de flesta av de särskilda åtgärder som planerades har antagits. Men resultaten av många av åtgärderna blir

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).

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.

tydliga först på längre sikt. På vissa områden är framgångarna dock varierande eller begränsade.

De ojämna framgångarna kan till stor del förklaras av de särskilda utmaningarna på området rättvisa, frihet och säkerhet. Regelverket är relativt nytt, Europaparlamentets roll är kringskuren i vissa frågor och både EG-domstolens behörighet och kommissionens möjligheter att inleda överträdelseförfaranden är begränsade. En annan förklaring är kravet på enhälliga beslut på vissa områden. Ofta måste man därför justera ner ambitionerna i förslagen på vissa områden, t.ex. avseende laglig invandring.

Att vissa punkter i Haagprogrammet inte genomförts bottnar i att fördraget om upprättande av en konstitution för Europa inte ratificerats. Man kunde till exempel inte ansluta EU till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i avsaknad av rättslig grund enligt det konstitutionella fördraget, något som Lissabonfördraget kan ge om det träder i kraft.

Framstegen med ömsesidigt erkännande i brottmål och i det polisiära samarbetet har varit relativt långsamma. Beslut som fattas enligt den så kallade tredje pelaren (avdelning VI i EU-fördraget) kräver enhällighet. Detta leder ofta till långdragna diskussioner eller till att ambitiösa förslag utmynnar i urvattnade kompromisser. Ett exempel är ramförslaget om processuella rättigheter enligt Haagprogrammet som inte alls kunde antas, trots att det var hett efterlängtat av rättstillämpare i hela EU.

Om rättsakter som antas enligt den tredje pelaren (gemensamma ståndpunkter, rambeslut, vissa andra beslut och konventioner) inte genomförs på ett lämpligt sätt är det inte möjligt att inleda ett formellt överträdelseförfarande. Eftersom medlemsstaterna dessutom ibland är mycket sena med att genomföra rättsakterna leder detta till en sorts virtuell lagstiftning som är till liten, om ens någon, nytta för EU-medborgarna.

V. ERFARENHETER OCH FRAMTIDA ÅTGÄRDER

EU måste dra lärdom av gjorda erfarenheter, till fullo utnyttja framgångsrika strategier och rätta till sådant som kunde gjorts bättre. Det kommande arbetet på politikområdet för rättvisa, frihet och säkerhet bör styras av nedanstående.

V.1. Göra gemensamma insatser för planering och åtgärder

De viktiga frågor EU ställs inför, oavsett om det gäller kriser på kort sikt eller den långsiktiga utvecklingen, kräver gemensam planering och åtgärder. Rättvisa, frihet och säkerhet är relevant för alla enskilda aspekter på Haagprogrammet. Det är viktigt att uppnå konsekvens på de olika politikområdena, inte bara på det klassiska verksamhetsområdet för rättvisa och inrikes frågor utan på alla gemenskapens politikområden.

När det gäller migration och asyl bör insatserna för att förebygga och hantera olaglig invandring och missbruk av asylsystemen inte hindra asylsökande från att få tillgång till det skydd de är berättigade till. Vi bör fortsätta att kontrollera att EU:s politik respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och kontrollerna bör utvidgas till att omfatta alla etapper i beslutsprocessen och medlemsstaternas genomförande av gemenskapens regelverk. Gränsförvaltningen är liksom det polisiära samarbetet mot olaglig invandring viktig för EU:s säkerhet. Övergripande prioriteringar för EU bör utarbetas på dessa områden.

Skyddet av personuppgifter vid polisiärt och rättsligt samarbete i brottmål har hanterats från fall till fall. Kravet på skydd av personuppgifter upprepas i många olika rättsakter inom alla pelare, och dess omfattning och natur beror på de enskilda rättsakternas målsättningar. Problemet med bristande harmonisering har inte helt och hållet undanröjts genom det rambeslut som nyligen antogs.⁷² Under de kommande åren bör därför särskild uppmärksamhet ägnas åt att få konsekvens i denna fråga.

Andra övergripande frågor kan vara att göra politiken mer effektiv, t.ex. när det gäller barns rättigheter eller kampen mot främlingsfientlighet och rasism, som tyvärr ofta ökar i ekonomiskt svåra tider.

Den övergripande strategin för migration omfattar olika instrument som kan integreras i en omfattande och balanserad ram för dialog och samarbete. Nya utmaningar bör hanteras på ett systematiskt sätt. Långsiktiga politiska, ekonomiska, miljömässiga och demografiska förändringar påverkar EU:s förbindelser med tredjeländer och får avsevärd genomslagskraft på migration och mobilitet. Invandringspolitikerna bör ytterligare integreras med EU:s strategi för yttre förbindelser och kan komma att stödjas av från en europeisk avdelning för yttre åtgärder.

Vi bör lära oss att till fullo utnyttja den nya teknikens möjligheter. Informationssamhället har också skapat behov av god nät- och IT-säkerhet inom EU. Kampen mot IT-brottslighet och cyberterrorism förutsätter att alla aktörer deltar aktivt i insatserna för att förbättra beredskapsnivån, säkerheten och motståndskraften i IKT-infrastruktur och IKT-tjänster. Dessa långsiktiga utmaningar kräver noggrant övervägande på europeisk nivå.⁷³

Arbetet med forskning och innovation på säkerhetsområdet forskning och innovation bör gå vidare i samverkan med näringslivet och den offentliga sektorn och med fullt deltagande av slutanvändarorganisationer.

V.2. Ägna uppmärksamhet åt genomförande och tillämpning

Det är bekymmersamt att framgångarna med åtgärderna i Haagprogrammet och handlingsplanen inte fått genomslag i motsvarande nationella genomföranden, vilka istället givit varierande resultat. När nu en relativt omfattande rättslig ram införts bör de framtida insatserna fokusera på att befästa och verkställa denna. Kommissionen kan bidra genom att konsolidera gemenskapens befintliga regelverk, underlätta samordning och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna genom t.ex. genomförandeseminarier, och genom att lämna ekonomiskt stöd och främja utbildning. Man bör också överväga en utvidgad användning av överträdelseförfarandet. Kommissionen har verkat för EU-medborgarnas rätt att fritt resa och bosätta sig inom hela EU, men det behövs mer arbete för att upplysa medborgarna om deras rättigheter och för att de ska kunna vara säkra på att dessa rättigheter tillgodoses. Befintliga byråer och nätverk bör utnyttja sina möjligheter, utvidga sitt inbördes samarbete och utforska möjligheterna till synergieffekter.

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.

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

V.3. Utnyttja utvärderingar bättre

Medborgarna vill se konkreta resultat av EU:s politiska arbete. Många bestämmelser har antagits och många byråer inrättats enligt Haagprogrammet. I många fall är det för tidigt att utvärdera vilka resultat arbetet givit och om det varit effektivt. Det är fortfarande svårt att utvärdera insatserna mot organiserad brottslighet, för polisiärt samarbete och tullsamarbete när det gäller rättskipning i brottmål eftersom medlemsstaterna i många fall inte är formellt skyldiga att rapportera om hur åtgärderna genomförts.

En mer robust och systematisk övervakning och utvärdering av varje politikområde behövs för att kunna jämföra resultaten av EU:s insatser. Utvärderingarna kan sedan användas för att förbättra det politiska beslutsfattandet och för att visa på det mervärde EU:s åtgärder haft.

Goda utvärderingar är beroende av aktuella, objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter. När det gäller t.ex. migration förfogar gemenskapen nu över enhetlig statistik⁷⁴ och ett europeiskt migrationsnätverk. Kommissionen och medlemsstaterna har också utvecklat parametrar för att samla in, analysera och jämföra uppgifter om och tendenser i fråga om människosmuggling och penningtvätt. Men det saknas uppgifter om många områden, t.ex. det rättsliga området. Också när system för insamling av uppgifter finns eller håller på att inrättas, t.ex. i fråga om brott och i synnerhet narkotikabrott, bör man överväga att införa mer tvingande bestämmelser. Finansieringen från ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling och andra relevanta program bör fortsätta för att öka kunskaperna i dessa frågor.

Tillförlitligheten i nästa fleråriga program är beroende av att EU kan rapportera om åtgärdernas effektivitet på ett meningsfullt sätt.

V.4. Komplettera den inre politiken med externa åtgärder

Medlemsstaterna, rådet och kommissionen bör samarbeta för att stärka partnerskapet med länderna utanför EU. För att nå resultat och möta de utmaningar som globaliseringen innebär krävs kontinuitet och konsekvens mellan EU:s inre politik och de yttre åtgärderna för rättvisa, frihet och säkerhet. EU bör föregripa utmaningarna istället för att avvakta att konsekvenserna når våra gränser och EU bör också internationellt föregå med gott exempel genom normering, t.ex. om skydd av personuppgifter. De yttre aspekterna på politikområdet rättvisa, frihet och säkerhet bör vara fullt integrerade och samstämmiga med EU:s externa åtgärder och biståndspolitik.

Tredjeländer närmar sig allt oftare EU för att söka samarbete med utgångspunkt i särskilda avtal. Detta kan kräva inbördes prioritering. Man bör överväga kriterier för att bestämma hur vi ska svara på sådana närmanden och om de bör inarbetas i omfattande avtal. Förslagen till samarbete bör motsvara de särskilda förutsättningarna i de länder som förbereder sig för att ansluta sig till EU. EU:s prioriteringar för de yttre förbindelserna bör också i högre grad ligga till grund för och styra prioriteringen av arbetet vid sådana byråer som Europol, Eurojust och Frontex. Byråernas operativa erfarenheter, i synnerhet om de slutit avtal eller inrättat gemensamma arbetsformer med tredjeländ, kan tillsammans med deras årsrapporter bidra med värdefull information för beslutsprocessen på EU-nivå.

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.

VI. STÅENDE UTMANINGAR SOM KRÄVER LÅNGSIKTIGA ÅTGÄRDER

Under hösten 2008 genomförde kommissionen en remissrunda om EU:s kommande prioriteringar på området rättvisa, frihet och säkerhet.⁷⁵ Många svar lämnades av enskilda, det civila samhället och medlemsstaterna. Detta skedde i förlängningen av de värdefulla och ingående analyser som gjorts av de framtidsgrupper som var sammansatta av ministrar från flera medlemsstater.⁷⁶

Slutsatserna är otvetydiga.

EU-medborgarna vill att deras rättigheter ska respekteras och att deras säkerhet ska garanteras. De vill kunna resa fritt och välja att tillfälligt eller permanent stanna i ett annat EU-land oavsett om det är för att studera, arbeta eller bilda familj. En bred majoritet av EU:s medborgare ser gärna att EU får än större inflytande på kampen mot organiserad brottslighet, människohandel och terrorism, på utbytet av polisiära och rättsliga uppgifter mellan medlemsstaterna, kampen mot narkotikamissbruk, insatserna för att främja och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna, kontrollera de yttre gränserna samt på politiken för asyl och invandring.

I förhållande till 2008 års nivåer väntas befolkningen i arbetsför ålder inom EU minska med 15 % fram till 2060, vilket motsvarar nära 50 miljoner människor. År 2007 var 18,8 miljoner medborgare i tredjeländer bosatta i någon av EU:s 27 medlemsstater. De utgör därmed 3,8 % av den sammanlagda befolkningmängden.⁷⁷ Utvecklingen lär fortsätta eftersom migrationsflödena väntas öka under överskådlig framtid. Därför är det inte längre möjligt att återgå till att hantera invandringspolitiken i isolering.

EU kan med rätta vara stolt över de framgångar som hittills uppnåtts. Trots att Haagprogrammet utvecklades under en relativt kort period låg dess styrka i det långsiktiga perspektivet. Utmaningarna för de kommande åren blir att hålla farten uppe, bygga vidare på dessa framgångar och dra lärdom av tidigare erfarenheter. Medborgarnas bästa kräver att EU hanterar dessa långsiktiga utmaningar på ett sammanhållet sätt.

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'. Remissvaren och resultatet av remissrundan finns på: 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.

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