



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.6.2006  
KOM(2006) 333 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH  
EUROPAPARLAMENTET**

**Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2005**

{SEC(2006) 813}

{SEC(2006) 814}

# MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

## Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2005

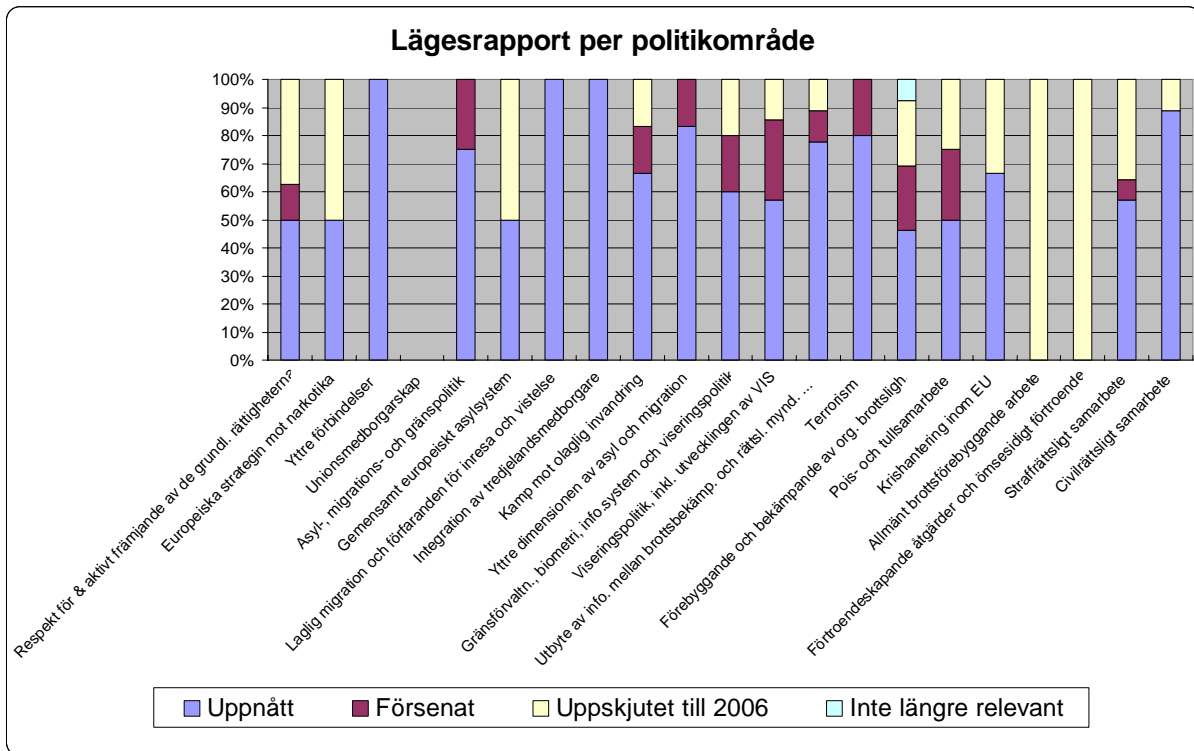
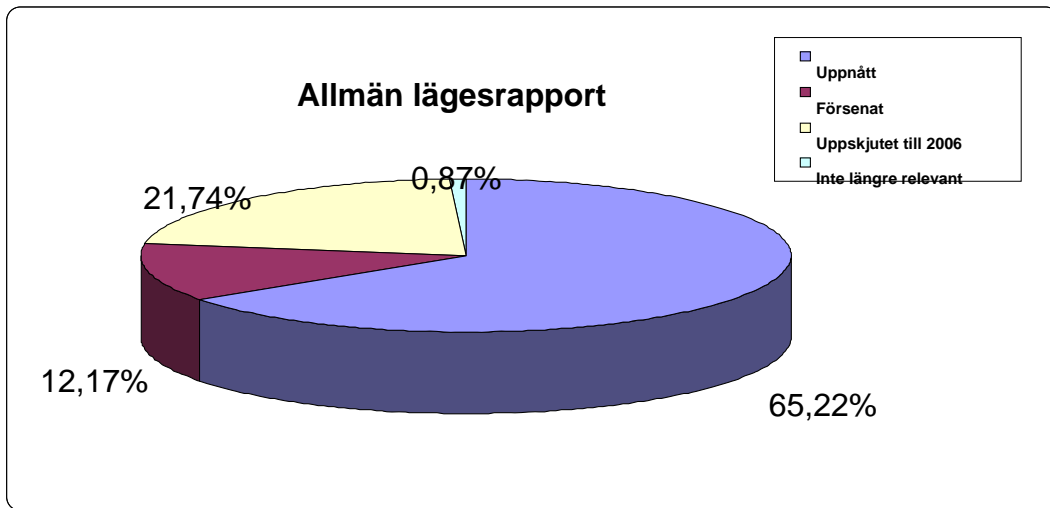
1. Detta meddelande är ett svar på rådets uppmaning till kommissionen att lägga fram en årlig rapport om genomförandet av Haagprogrammet och handlingsplanen för detta program ("resultattavla")<sup>1</sup> och är den första rapporten av detta slag som läggs fram för 2005. Den metod som används i denna rapport kommer att följas i de årliga rapporterna för de fyra kommande åren.
2. I likhet med resultattavlan i samband med Tammerforsprogrammet är det i ett första skede fråga om att se till att åtgärderna i Haagprogrammet antas enligt den fastställda tidsplanen, även de åtgärder som omfattas av handlingsplanen mot narkotika, strategin för den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa och handlingsplanen för bekämpning av terrorism, vilka kompletterar handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet. I detta meddelande redogörs för samtliga åtgärder som planerats för 2005 (första delen och bilaga 1). De åtgärder som planerats för 2006 och därefter kommer att gås igenom närmare i kommande årsrapporter.
3. Förutom att det följer upp antagandet av de aktuella åtgärderna behandlar detta meddelande uppföljningen av genomförandet av detta politikområde på nationell nivå (andra delen och bilaga 2). Det är första gången det görs inom ramen för uppföljningen av politikområdet "frihet, säkerhet och rättvisa".

### **1. UPPFÖLJNING AV ANTAGANDET AV ÅTGÄRDER INOM RAMEN FÖR HAAGPROGRAMMET SOM PLANERATS FÖR 2005**

4. I bifogade tabell 1 ges en lägesrapport över alla åtgärder i handlingsplanen som var planerade för 2005 eller som är regelbundna eller fortlöpande. Resultatet av översynen (se tabellen nedan) är i huvudsak positivt, även om man inte varit lika framgångsrik på alla områden.

---

<sup>1</sup> Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EUT C 53, 3.3.2005, s. 1) och rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa (EUT C 198, 12.8.2005, s. 1).



## 1.1. Allmänna riktlinjer

### 1.1.1. Respekt för och aktivt främjande av de grundläggande rättigheterna

5. Det som har uppnåtts på detta område är generellt tillfredsställande. Huvuddelen av de åtgärder som var planerade för 2005 har kunnat genomföras, eller håller på att genomföras under 2006, med undantag för ett förslag om att EU skall ansluta sig till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilket förutsätter att konstitutionen träder i kraft. Kommissionen har antagit de förslag som har samband med en övergripande överenskommelse om

budgetramen för 2007–2013<sup>2</sup> och uppföljningen av dem är beroende av utvecklingen i samband med denna övergripande överenskommelse.

6. Kommissionens förslag om att utvidga mandatet för Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet och att inrätta **Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter** är en betydande framgång och en prioriterad fråga i Haagprogrammet.
7. Antagandet av **meddelandet om skydd av barns rättigheter** har skjutits upp till juli 2006 till följd av ett intensivt förberedande arbete och för att garantera att alla berörda intressen beaktas på bästa sätt.
8. På området för **dataskydd** avser kommissionens med sitt förslag till rambeslut om polissamarbete och straffrättsligt samarbete att komplettera de befintliga rättsreglerna. Förslaget utgör ett nödvändigt komplement till förslagen om att genomföra principen om tillgänglighet och förbättra det gränsöverskridande informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna.

#### *1.1.2. Den europeiska strategin mot narkotika*

9. Såsom planerades i Haagprogrammet antog EU i december 2004 en **strategi mot narkotika för 2005–2012** och i juni 2005 en **narkotikahandlingsplan för 2005–2008**. Därigenom fastställdes för alla deltagande parter specifika prioriteringar, en detaljerad tidsplan för genomförandet och redskap för utvärdering och konkreta indikatorer för var och en av de 80 föreslagna åtgärderna. Handlingsplanen ger kommissionen ansvaret för uppföljningen och utvärderingen, i samarbete med Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk och Europol. Den första årsrapporten om genomförandet av handlingsplanen kommer att läggas fram hösten 2006.

#### *1.1.3. Yttre förbindelser*

10. EU antog i december 2005 i enlighet med handlingsplanen **en strategi för den yttre dimensionen** av området med frihet, säkerhet och rättvisa, med det särskilda syftet att främja rättsstatsprincipen, stabiliteten och säkerheten utanför EU:s gränser.

## **1.2. Ökad frihet**

#### *1.2.1. Unionsmedborgarskap*

11. På detta område ges i Haagprogrammet prioritet åt genomförandet av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, som kommer att utvärderas senare eftersom genomförandefristen nyss har löpt ut.
12. **Rapporterna om tillämpningen av direktiven** rörande rätt till bosättning för pensionärer, studerande och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma och direktivet om rösträtt vid val till Europaparlamentet håller på att färdigställas.

---

<sup>2</sup> Förslag till de särskilda programmen ”medborgarskap och grundläggande rättigheter”, ”bekämpning av våld (Daphne)” och ”förebyggande av narkotikamissbruk och information till allmänheten”.

### 1.2.2. Asyl-, migrations- och gränspolitik

13. För att förbättra samordningen av medlemsstaternas politik och öka samarbetet och det regelbundna informationsutbytet mellan medlemsstaterna och med kommissionen, har kommissionen lagt fram ett **förslag om upprättande av ett system för ömsesidigt informationsutbyte om medlemsstaternas åtgärder** rörande asyl och invandring.
14. Betydande framsteg har gjorts på det mycket viktiga området informationsinsamling för att förbättra analysen av migrationsfenomenet. Den 28 november 2005 antog kommissionen en **grönbok om det europeiska migrationsnätverkets framtid**, i syfte att samla in synpunkter från berörda parter. Samtidigt utformades ett **förslag till förordning om gemenskapsstatistik** om migration och internationellt skydd, som håller på att diskuteras.

### 1.2.3. Ett gemensamt europeiskt asylsystem

15. Resultaten på detta område är blandade.
16. Efter över fyra års diskussioner antogs den 1 december 2005 **direktivet om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus**, vilket avslutade den första etappen av utvecklingen av asylpolitiken. I framtiden kommer denna typ av åtgärder i princip inte att omfattas av regeln om enhällighet, utan av förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget<sup>3</sup>.
17. Kommissionen har påbörjat utvärderingen av de instrument som antogs under den första etappen, men det var nödvändigt att skjuta upp framläggandet av ett förslag om att bevilja personer som åtnjuter internationellt skydd ställning som varaktigt bosatta till 2006, med hänsyn till andra etappen av inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. I början av 2006 lade kommissionen även fram ett meddelande om inrättande av de nödvändiga strukturerna för samarbetet mellan medlemsstaterna.
18. Utvärderingen av **Europeiska flyktingfonden** (första flyktingfonden) kunde inte utföras enligt planerna och fick skjutas upp till 2006.

### 1.2.4. Laglig migration och förfaranden för inresa och vistelse

19. Tidsplanen för 2005 har följts fullständigt.
20. På grundval av resultaten från det offentliga samrådet om **grönboken om ekonomisk migration** lade kommissionen i december 2005 fram **en strategisk plan för laglig migration** som innehåller en rad operativa och lagstiftande åtgärder som skall genomföras mellan 2006 och 2009 avseende villkoren för inresa och vistelse,

---

<sup>3</sup> Enligt artikel 67.5 första strecksatsen, som föreskriver en övergång till detta förfarande efter första etappen. Generellt innebär antagandet av rådets beslut av den 22 december om att låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen regleras av förfarandet i artikel 251 i samma fördrag, att det i enlighet med vad som krävdes i Haagprogrammet i princip är möjligt att övergå till förfarandet i artikel 251 för hela politikområdet asyl, invandring och yttre gränser, utom i fråga om laglig invandring.

spridning och utbyte av information, integrationsåtgärder och åtgärder som skall genomföras i samarbete med ursprungsländerna.

#### 1.2.5. *Integration av tredjelandsmedborgare*

21. I september 2005 antogs meddelandet ”En gemensam agenda för integration – **En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen**”, genom vilket det fastställs gemensamma grundläggande principer för en samordnad EU-ram för integration<sup>4</sup>. Denna ram, som godkändes av rådet (rättsliga och inrikes frågor) i december 2005, kommer att ligga till grund för framtida EU-initiativ.

#### 1.2.6. *Kamp mot olaglig invandring*

22. Med inriktning på nära partnerskap med tredjeländer innebär antagandet i september 2005 av kommissionens beslut om utformningen av rapporter om verksamheten inom nätverken av sambandsmän för invandring och situationen i värdlandet rörande olaglig invandring ett användbart bidrag till förvaltningen av nätverken av sambandsmän för invandring i berörda tredjeländer.
23. Den **årliga rapport om den gemensamma politiken om olaglig invandring** som skulle läggas fram under 2005 kommer slutligen att läggas fram sommaren 2006, som en bilaga till det kommande meddelandet från kommissionen om de framtida prioriteringarna på detta område.
24. Inrättandet av ett säkrat webbaserat informationsnätverk för migrationsmyndigheter och liknande i medlemsstaterna (**ICONET**) erbjuder ett värdefullt förvaltningsverktyg. Kommissionen kommer att anordna utbildnings- och informationskurser vid medlemsstaternas kontaktpunkter för att göra nätverket fullt operativt.
25. Alla planerade åtgärder för att inrätta en effektiv politik för avvisning eller utvisning och återsändande som grundar sig på gemensamma normer och på ett närmare samarbete och ömsesidigt tekniskt bistånd har förverkligats. Kommissionen har således lagt fram ett **lagstiftningsförslag om förfaranden för återvändande**. De **förberedande åtgärderna för ekonomiskt stöd till hantering av återvändande** har påbörjats.
26. Efter det att återtagandeaftalen med Macao, Hong Kong och Sri Lanka trätt i kraft avslutades förhandlingarna med Ryssland i oktober 2005, och förhandlingarna med Albanien avslutades från EU:s sida i november 2005. Förhandlingarna med Ukraina, Turkiet, Marocko och Pakistan fortsätter.

#### 1.2.7. *Den yttre dimensionen av asyl och migration*

27. På det här området gjordes anmärkningsvärda framsteg 2005.
28. När det gäller **samarbetet med tredjeländer om migrations- och asylförvaltningen**, antog EU operativa slutsatser om migrationsförvaltningen med

---

<sup>4</sup> Bland annat: respekt för individens grundläggande rättigheter och för principerna om icke-diskriminering och lika möjligheter, för vilka EU-lagstiftningen är en stabil ram.

tredjeländer och yttre förbindelser. På grundval av förslag från kommissionen antog Europeiska rådet i december 2005 en ambitiös dagordning för ett stärkt samarbete mellan medlemsstaterna och länderna i Afrika och Medelhavsområdet. Kommissionen uppmanades att samordna genomförandet av dessa prioriterade åtgärder i samarbete med medlemsstaterna och internationella organisationer. Den skall informera Europeiska rådet om detta arbete i slutet av 2006.

29. Kommissionen har föreslagit en ram för utvecklingen av **regionala EU-skyddsprogram**, vilken har mottagits väl i medlemsstaterna. Lanseringen av de första pilotprogrammen i Tanzania och i de nya oberoende staterna har dock fått skjutas upp till 2006 med hänsyn till tidsplanen för offentliggörandet av förslagsinförandet inom ramen för Aeneasprogrammet.

#### *1.2.8. Gränsförvaltning, biometri, informationssystem och viseringspolitik*

30. Även på detta område har betydande framsteg gjorts.
31. När det gäller att avskaffa kontrollerna av personer vid de inre gränserna, och i avvaktan på utvärderingen av hur den del av regelverket som inte rör Schengens informationssystem (SIS II) har genomförts i de nya medlemsstaterna, som förväntas utföras 2006, har kommissionen i enlighet med den fastställda tidsplanen lagt fram ett **förslag om rättsliga instrument rörande SIS II**.
32. När det gäller förvaltningen av de yttre gränserna efter inrättandet av gränsförvaltningsbyrån (FRONTEX) den 1 maj 2005, förväntas inga nya förslag till följd av utvärderingen av dess funktion att läggas fram före 2007. Kommissionen har dock redan bekräftat sin avsikt att lägga fram ett **förslag om att inrätta grupper med nationella experter** som kan tillhandahålla snabbt tekniskt och operativt stöd åt de medlemsstater som begär det.
33. **Förenade kungariket genomförde en del av Schengenregelverket (SIS)** den 22 december 2004. Rådets beslut om partiellt genomförande av Schengenregelverket (SIS) i Förenade kungariket kommer att antas efter det att Förenade kungariket har genomfört de nödvändiga tekniska anpassningarna.
34. Den 24 november 2005 antogs kommissionens meddelande om interoperabilitet mellan SIS II, Informationssystemet för viseringar (VIS) och EURODAC. Det är ett viktigt steg mot en sammanhängande strategi och mot antagandet av harmoniserade lösningar inom EU avseende **biometriska kännetecken och uppgifter**. I december antogs operativa slutsatser som en förberedelse av utarbetandet av miniminormer för nationella identitetskort. Förslaget om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna om vilka normer och förfaranden som skall tillämpas vid registreringen av biometriska kännetecken kunde dock läggas fram först 2006, eftersom diskussionerna om de nödvändiga förutsättningarna fortfarande pågick.

#### *1.2.9. Viseringspolitik, inklusive utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS)*

35. Vissa av de prioriterade åtgärderna i Haagprogrammet har skjutits upp och har antagits eller kommer att antas under 2006.

36. Det gäller till exempel kommissionens förslag om nödvändiga ändringar för att ytterligare stärka viseringspolitiken samt förslaget om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna för viseringsavgifter.
37. I och med att kommissionen har lagt fram sitt förslag om **transitering** har framsteg kunnat göras på det området. Detsamma gäller inrättandet av en **ordning för lokal gränstrafik**, där en politisk överenskommelse uppnåddes i februari 2006 under första behandlingen.

### 1.3. Skärpt säkerhet

#### 1.3.1. *Terrorism: utbyte av information mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter med iakttagande av en rimlig balans mellan skyddet av privatlivet och säkerhetshänsyn*

38. Den 21 februari 2006 antogs Europaparlamentets och rådets **direktiv om lagring av uppgifter** som behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och om ändring av direktiv 2002/58/EG, sedan enighet uppnåtts under första behandlingen. Detta var bara fem månader efter det att kommissionen hade lagt fram sitt förslag, vilket var en interinstitutionell framgång och ett bevis för EU:s politiska vilja.
39. Samtidigt har de flesta åtgärder avseende **genomförandet av principen om tillgänglighet** som var planerade till 2005 genomförts. Kommissionen har sålunda lagt fram ett förslag om att etablera en princip om tillgänglighet för information som är relevant för brottsbekämpning samtidigt med ett parallellt förslag om lämpliga garantier och effektiva rättsmedel för överföringen av personuppgifter vid polisiärt och straffrättsligt samarbete, som nämnts ovan<sup>5</sup>. Att ett *övergripande* förslag om principen om tillgänglighet har lagts fram betyder att ett förslag som rör DNA *specifikt* har skjutits upp till 2006. I december 2005 uppnåddes enighet om ett initiativ från Sverige om förenklat uppgifts- och underrättelseutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Kommissionen har lagt fram ett förslag om att ge de brottsbekämpande myndigheterna tillgång till VIS.
40. När det gäller **utbyte av passageraruppgifter** antog kommissionen den 16 juni 2006 två initiativ i syfte att inrätta en godtagbar rättslig ram för överföring av passageraruppgifter till Förenta staterna. Dessa initiativ är de första europeiska åtgärder som vidtas för att korrigera den rättsliga grunden för det avtal som ingåtts med Förenta staterna, vilket ogiltigförklarades av EG-domstolen den 30 maj 2005.
41. EU har mobiliserat sig för att **fortsätta arbetet med att utforma en övergripande strategi för kampen mot terrorism** i enlighet med den fastställda tidsplanen. Kommissionen har sålunda antagit ett beslut om finansieringen av pilotprojektet ”kamp mot terrorism”, som bland annat innebär att det skall inrättas ett informations- och kriscentrum inom generaldirektoratet för frihet, säkerhet och rättvisa. Kommissionen har också utarbetat förslag som syftar till att förbättra säkerheten vid lagring och transport av sprängämnen och säkerställa spårbarhet av industriella och

---

<sup>5</sup> Punkt 8.



kemiska prekursorer. Slutligen fastställdes i december 2005 en strategi för radikaliserings och rekrytering.

42. Eftersom ingen av medlemsstaterna hade lyckats genomföra hela rambeslutet om terrorism på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid, var det inte möjligt att påbörja en utvärdering och anpassning genom en andra rapport som planlagt.

#### *1.3.2. Förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet*

43. Kommissionens meddelande om **utarbetande av en strategi för bekämpande av organiserad brottslighet** är en central åtgärd som antagits enligt tidsplanen. Det måste dock konstateras att det varit nödvändigt att skjuta upp flera av de planerade åtgärderna i syfte att förbättra kunskaperna om organiserad brottslighet och andra allvarliga former av brottslighet och stärka insamlingen och analysen av uppgifter till 2006.

44. Rådets antagande av lagbestämmelser om **kampen mot förfalskning** har försenats.

45. En plan för att utforma gemensamma standarder, bästa metoder och mekanismer för att förhindra **människohandel** har däremot utarbetats inom fastställd tid.

#### *1.3.3. Polis- och tullsamarbete*

46. Arbetet med att ge **Europol** möjlighet att spela en central roll i kampen mot allvarliga former av (organiserad) brottslighet fortsatte med diskussioner i rådet (rättsliga och inrikes frågor). Detta, tillsammans med ändringarna av beslutet om inrättande av Europeiska polisakademien (**CEPOL**), inledandet av diskussionerna om fastställande av säkerhetskommitténs roll och den samordning som skall ske mellan de olika byråer (och avdelningar) som arbetar med inre säkerhet, visar på en vilja att ge ny drivkraft åt den operativa delen av polissamarbetet.

#### *1.3.4. Krishantering inom europeiska unionen*

47. Den 17 november 2005 lade kommissionen fram en grönbok om **skydd av viktig infrastruktur**. Ett lagförslag, som omfattar inrättandet av ett nätverk för varningar om hot mot viktig infrastruktur (CIWIN), kommer att läggas fram 2006, så att reaktionerna på grönboken kan beaktas.

#### *1.3.5. Allmänt brottsförebyggande arbete*

48. Efter interna överväganden om organisationen av det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet under 2005, kommer ett initiativ om stärkande och professionalisering av nätverket att läggas fram under 2006.

### **1.4. Stärkande av rättvisan**

#### *1.4.1. Förtroendeskapande åtgärder och främjande av ömsesidigt förtroende*

49. Efter diskussioner med olika berörda aktörer under hösten 2005 kommer kommissionen under 2006 att lägga fram ett **meddelande om juridisk utbildning i EU**. Utbytesprogrammet för domare kommer att följas upp inom ramen för en

förberedande åtgärd 2006, innan det integreras som en del ("straffrätt") i ramprogrammet för rättvisa och grundläggande rättigheter.

#### 1.4.2. *Straffrättsligt samarbete*

50. När det gäller det fortsatta **genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande**, har kommissionen iakttagit tidsplanen för de åtgärder som skulle genomföras 2005. Det gäller till exempel meddelandet om ömsesidigt erkännande, som förnyar den generella rättsliga ramen på detta område, lagförslag om hur fällande domar i Europeiska unionens medlemsstater skall beaktas i samband med nya brottmålsförfaranden och om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregister och uppgifternas innehåll samt rapporter om genomförandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.
51. Tyvärr har det uppstått **betydande förseningar** när det gäller antagandet av två centrala åtgärder. En politisk överenskommelse om rambeslutet om **bevisupptagning** nåddes först i juni 2006 och rambeslutet om **vissa rättssäkerhetsgarantier** håller fortfarande på att diskuteras. Inget av rambesluten antogs 2005 enligt planerna i Haagprogrammet.
52. När det gäller **tillnärmning**, antogs grönboken om behörighetskonflikter och principen om *ne bis in idem* i december 2005, vilket gav möjlighet att inleda en debatt om nödvändigheten av en gemensam åtgärd på EU-nivå, men grönboken om oskuldspresumtionen har skjutits upp. Detsamma gäller den andra rapporten om genomförandet av rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, eftersom medlemsstaterna inte hade inkommit med tillräckliga uppgifter.

#### 1.4.3. *Civilrättsligt samarbete*

53. Framstegen på området för civilrättsligt samarbete har varit särskilt stora, då alla planerade åtgärder för 2005 vidtagits. Det gäller till exempel ömsesidigt erkännande, ett område som kommer att utvecklas vidare under de kommande åren, särskilt när det gäller familjerätt, till följd av grönboken om arv och grönboken om tillämplig lag och behörig domstol i mål om äktenskapsskillnad samt förslaget till förordning om underhållsskyldighet, som kommissionen har föreslagit skall antas enligt medbeslutandeförfarandet.

## 2. UPPFÖLJNING AV GENOMFÖRANDET PÅ NATIONELL NIVÅ

### 2.1. Metod

54. Detta arbete avser först och främst de rättsliga instrument som måste genomföras av medlemsstaterna, dvs. direktiv och rambeslut. Med hänsyn till de genomsnittliga tidsfristerna för genomförande går det ännu inte att göra en utvärdering av de rättsakter som planerades i Haagprogrammet, då genomförandefristen inte har löpt ut för någon av dem vid tiden för detta meddelande<sup>6</sup>. Det förefaller däremot relevant att i denna rapport avseende 2005 göra en global analys och utvärdering av

---

<sup>6</sup> Först på grundval av rapporterna om genomförandet av Haagprogrammet för 2007 och 2008 kan man göra en sådan utvärdering av genomförandet på nationell nivå av åtgärderna i programmet.

medlemsstaternas genomförande vid ett visst brytdatum, som i detta meddelande har fastställts till den 31 mars 2006, av de instrument som hittills har antagits på området frihet, säkerhet och rättvisa.

55. I tabellen i bilaga 2 återfinns alla instrument vars genomförandefrist har löpt ut vid tidpunkten för detta meddelande. Förutom direktiv och rambeslut omfattar tabellen även rättsliga instrument som har följts upp på nationell nivå, och där tillämpnings- eller genomförandefristen har löpt ut på dagen för antagandet av detta meddelande. Det gäller till exempel vissa förordningar eller handlingsplaner som antagits med stöd av EG-fördraget eller beslut som bygger på avdelning VI i EU-fördraget. I tabellen återfinns även artikel 22 i EG-fördraget, vars tillämpning har varit föremål för flera på varandra följande, detaljerade rapporter.
56. För att hitta en sammanhängande metod för utvärderingen av genomförandet på nationellt plan av politiken på området frihet, säkerhet och rättvisa, bör man beakta de många olika uppgifter som finns tillgängliga, beroende på om texterna har antagits på grundval av **EG-fördraget** eller **avdelning VI i EU-fördraget**.
57. En gemensam faktor är först och främst medlemsstaternas skyldighet att genomföra åtgärderna i direktiv eller rambeslut i nationell rätt och att systematiskt **meddela vilka genomförandeåtgärder de har vidtagit** till kommissionen och/eller till rådets generaldirektariat. Respekten för denna skyldighet har därför tagits med som en av de relevanta faktorerna för utvärderingen av genomförandet på nationell nivå. Det har dock inte varit möjligt att kontrollera om skyldigheten respekterats vid den tidpunkt som anges i de berörda instrumenten, eftersom det bara är i undantagsfall som någon medlemsstat iakttar dessa tidsfrister vid genomförande av rambeslut. Det är inte uteslutet att detta kriterium kan komma att användas i framtiden när det gäller att utvärdera genomförandet på nationellt plan av åtgärderna i Haagprogrammet, men det tycktes i detta skede vara att föredra att man i detta meddelande använder sig av datumet den 31 mars 2006 som riktmärke.
58. En andra gemensam faktor, förutom denna formella skyldighet att genomföra och meddela, är medlemsstaternas skyldiga att i sak **genomföra och tillämpa EU-/EG-lagstiftningen på ett korrekt sätt**.
59. Kommissionen gör ibland den materiella bedömningen av kvaliteten på genomförandet i nationell lagstiftning när den svarar på brev från medborgare eller petitioner från Europaparlamentet. Med hänsyn till dessa faktorer art och de stora skillnaderna mellan dem, är det inte möjligt att göra en uttömmande förteckning över dem, och de har därför inte tagits med som informationskällor i den bifogade tabellen. De används dock ofta vid de övergripande analyserna i genomföranderapporterna för varje instrument.
60. Vad gäller rambeslut som antagits på grundval av avdelning VI i EU-fördraget krävs systematiskt att åtminstone en rapport från kommissionen utarbetas. Denna rapport tjänar normalt som underlag för en slutrapport från rådet, som endast i undantagsfall blir föremål för diskussion. För vissa rambeslut, där olika bestämmelser har olika genomförandefrister, utarbetas flera på varandra följande rapporter (t.ex. rambeslutet om brottsoffer). Det blir allt vanligare att kommissionen lägger fram en uppdaterad genomföranderapport (t.ex. rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och om terrorism), särskilt om de första rapporterna utarbetades före utvidgningen (t.ex.

rambeslutet om penningtvätt från 2001). Kommissionen tar ibland även initiativet att lägga fram en sådan rapport för instrument som inte föreskriver en sådan skyldighet (t.ex. beslutet om Eurojust och instrumenten rörande skydd av gemenskapens finansiella intressen). Något sådant initiativ togs inte för de första gemensamma åtgärderna, t.ex. den om deltagande i en kriminell organisation. I de gemensamma ståndpunkterna föreskrivs däremot att det liksom för rambesluten skall upprättas en rapport om genomförandet på nationell nivå<sup>7</sup>.

61. Situationen är annorlunda för de instrument som bygger på EG-fördraget. De flesta av dessa instrument föreskriver också att en rapport över genomförandet på nationellt plan skall upprättas, men det är symptomatiskt att detta inte gäller i fråga om olaglig invandring. Inte något av de fyra direktiv som antagits på detta område, och vars frist för genomförande och skyldigheten att meddela genomförandeåtgärder löpte ut den 31 mars 2006, föreskriver att en sådan rapport skall upprättas. På området för civilrättsligt samarbete kräver på liknande sätt direktiv 2003/8/EG om rättshjälp inte heller en rapport.
62. Det faktum att det inte utarbetas någon rapport har dock olika följder beroende på om instrumentet har antagits med stöd av EG- eller EU-fördraget. Genomföranderapporterna är de enda offentliga publikationerna angående genomförandet i medlemsstaterna av instrumenten på området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete. För de rättsakter där det inte finns någon skyldighet att meddela vilka genomförandeåtgärder som har vidtagits finns absolut ingen anvisning om hur effektiv den antagna åtgärden är. Så är till exempel fallet för den gemensamma åtgärden om deltagande i en kriminell organisation. Det är för övrigt ett av skälen till förslaget om omarbetning av det instrumentet.
63. Omvänt har, i fråga om gemenskapsrättsakterna, fördragsbrottsförfarandena en tydlig avskräckande verkan för medlemsstaterna, som om de underlåter att genomföra en rättsakt får negativ publicitet och eventuellt föreläggs vite (se uppföljningen av kvaliteten på genomförandet i tabellen i bilaga 2).

## 2.2. Uppföljning per politikområde<sup>8</sup>

### 2.2.1. Allmänna riktlinjer

64. På området för grundläggande rättigheter är det bara direktiv 95/46/EG om **skydd för personuppgifter** som berörs i detta skede. Direktivet har uppfyllt sitt syfte att garantera en hög skyddsnivå för medborgarnas rätt till privatliv och att avskaffa hindren för den fria rörligheten för personuppgifter inom unionen. Samtliga medlemsstater har iakttagit sin skyldighet att genomföra direktivet, **överlag tillfredsställande** enligt den första rapporten, även om några fall av felaktig tillämpning upptäckts.

---

<sup>7</sup> Slutligen, och som ett undantag, blir vissa texter föremål för en utvärdering på nationell nivå enligt den gemensamma åtgärden från 1997. En sådan utvärdering gjordes till exempel avseende rambeslutet om en europeisk arresteringsorder under 2006. Dessa utvärderingar har inte beaktats i detta meddelande, eftersom de antingen är för gamla eller har för allmän karaktär.

<sup>8</sup> För enhetlighetens skull har nomenklaturen i Haagprogrammet använts.

65. Den utvärdering av handlingsplanen mot **narkotika** för 2000–2004 som kommissionen utförde 2004 på grundval av uppgifter från Europeiskt centrum för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) och Europol visar på ett **blandat resultat** när det gäller tillämpningen på nationell nivå av den europeiska strategin och handlingsplanen mot narkotika.

#### 2.2.2. Unionsmedborgarskap

66. Erfarenheterna från kommissionens rapporter och från överträdelseförfaranden visar på ett **tillfredsställande** resultat när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i avdelning II i EG-fördraget. Samtliga medlemsstater hade generellt sett iakttagit sin skyldighet att meddela nationella åtgärder för att genomföra sekundärrätten vid brytdatumet den 31 mars 2006. Genomförandet av direktiven om rätt till bosättning för pensionärer, studerande och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma är överlag tillfredsställande. Detsamma gäller direktiven om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, bortsett från några fall av felaktig tillämpning.

67. Direktiven om rösträtt vid kommunala val och val till Europaparlamentet har införlivats på ett tillfredsställande sätt, även om medborgarna inte har utnyttjat reglerna i tillräcklig utsträckning.

#### 2.2.3. Asyl-, migrations- och gränspolitik

68. Förutom kommissionens rapporter om EURODACS funktion, som är mycket god, håller den **första etappen av utvecklingen av asylpolitiken** på att utvärderas. Som framgår av tabellen i bilaga 2 kvarstår det fortfarande vissa luckor när det gäller meddelande av genomförandeåtgärder, vilket leder till slutsatsen att genomförandet ännu inte ligger på en optimal nivå.

69. Med hänsyn till att EU-politiken på området för **laglig invandring** är så ny finns det ännu inte några rapporter som möjliggör en samlad utvärdering. Det stora antalet medlemsstater som inte har meddelat några genomförandeåtgärder avseende direktiven om familjeåterförening och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, och avseende vilka överträdelseförfaranden pågår, leder dock till slutsatsen att tillämpningen är **ofullständig**.

70. Trots att det inte finns några rapporter om genomförandet på området **olaglig invandring**, visar övriga tillgängliga indikatorer på ett **relativt tillfredsställande** genomförande av de äldre texterna, med undantag för en viss medlemsstat.

#### 2.2.4. Säkerhet

71. Bortsett från rambesluten är införlivandet av instrumenten om kampen mot organiserad brottslighet och om polis- och tullsamarbete, särskilt konventioner och protokoll till konventioner som antagits på grundval av avdelning VI i EU-fördraget, svårt att bedöma, med hänsyn till att dessa instrument inte föreskriver någon formell skyldighet för medlemsstaterna att meddela genomförandeåtgärder eller att någon rapport om det nationella genomförandet skall upprättas. Högsta prioritet är att de skall ratificeras så snabbt som möjligt.

## 2.2.5. Rättvisa

### 2.2.5.1. Straffrätt

72. Den **europiska arresteringsordern** är ett central instrument på området för ömsesidigt erkännande och trots att ungefär hälften av medlemsstaterna inledningsvis var försenade med införlivandet är den i dag **i bruk** i hela EU, med förbehåll för att vissa medlemsstat måste vidta ytterligare åtgärder för att rätta sig fullständigt efter texten och att vissa konstitutionella problem har uppstått i flera medlemsstater.
73. När det gäller instrumenten för **tillnärmning**, varav många är relevanta för kampen mot terrorism, är den övergripande utvärderingen av genomförandet särskilt **nedslående**, även om kommissionens praxis att lägga fram flera på varandra följande utvärderingsrapporter verkar vara en positiv utveckling. Rättsakterna införlivas ofta på ett ofullständigt sätt och med betydande förseningar, beroende på medlemsstat.
74. Som fördragen ser ut i dag är det inte troligt att någon av dessa brister kommer att leda till ett överträdelseförfarande.

### 2.2.5.2. Civilrätt

75. Det är i detta skede svårt att utvärdera de två berörda texterna<sup>9</sup> eftersom genomförandefristerna för samtliga bestämmelser vid det brytdatum (den 31 mars) som använts i detta meddelande inte hade löpt ut i fråga om det ena direktivet och nyligen hade löpt ut i fråga om det andra. Av den enda rapport som i dag finns tillgänglig om tillämpningen av förordningen om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur, kan man dock dra slutsatsen att det krävs förbättringar. Kommissionen antog därför den 15 juli 2005 ett förslag om ändring av förordningen, vilket för närvarande håller på att behandlas av rådet och Europaparlamentet.

## 2.3. Uppföljning per medlemsstat

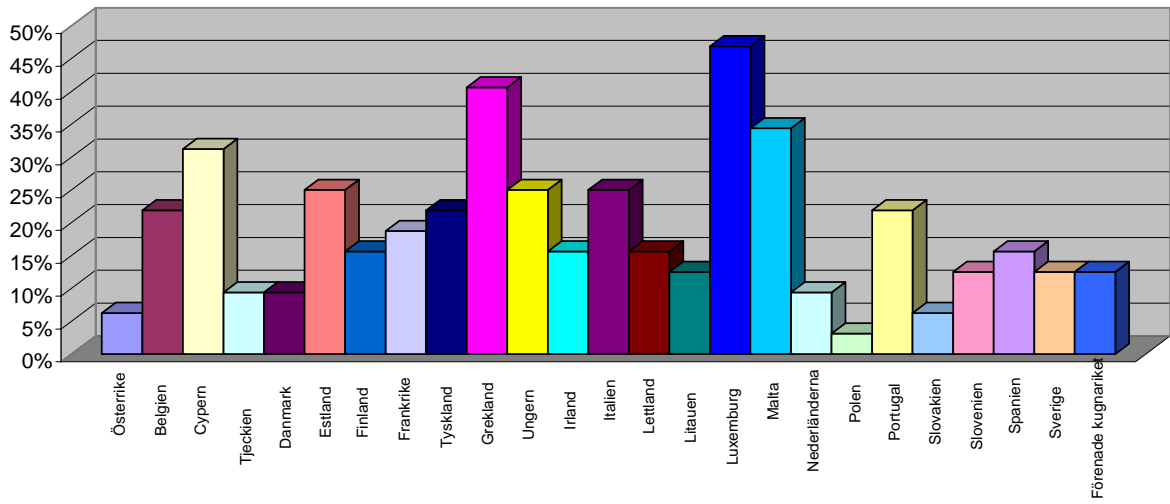
76. Nedanstående samlade uppgifter, som avser alla instrument tillsammans, kan härledas från de två indikatorerna<sup>10</sup> i tabellen i bilaga 2. De första två tabellerna nedan återger brister från medlemsstaternas sida, per medlemsstat. Den första avser bristande underrättelse om nationella genomförandeåtgärder och den andra bristande efterlevnad eller felaktig tillämpning. Den tredje tabellen återger bristerna per medlemsstat på grundval av de två indikatorerna tillsammans.

---

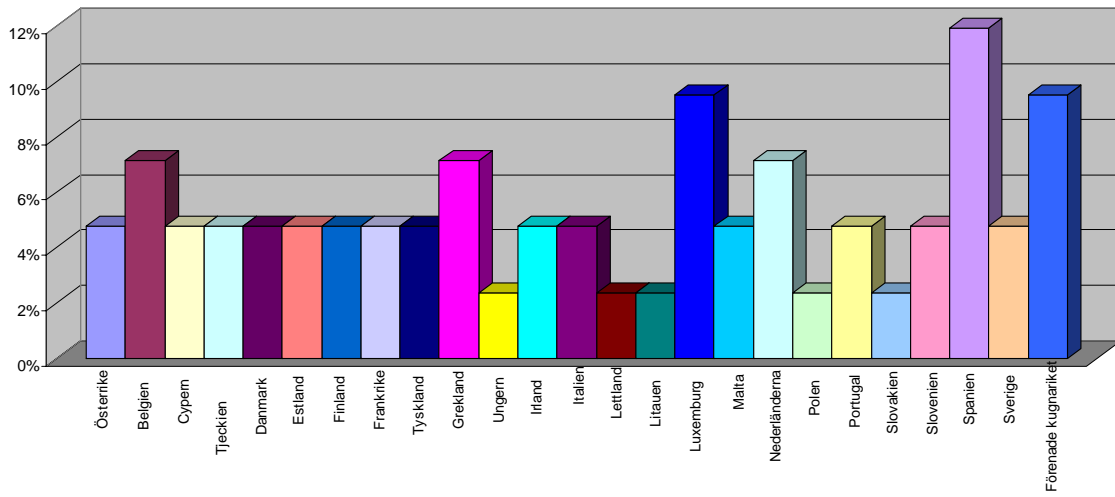
<sup>9</sup> Direktiv 2003/8/EG om rättshjälp och direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer.

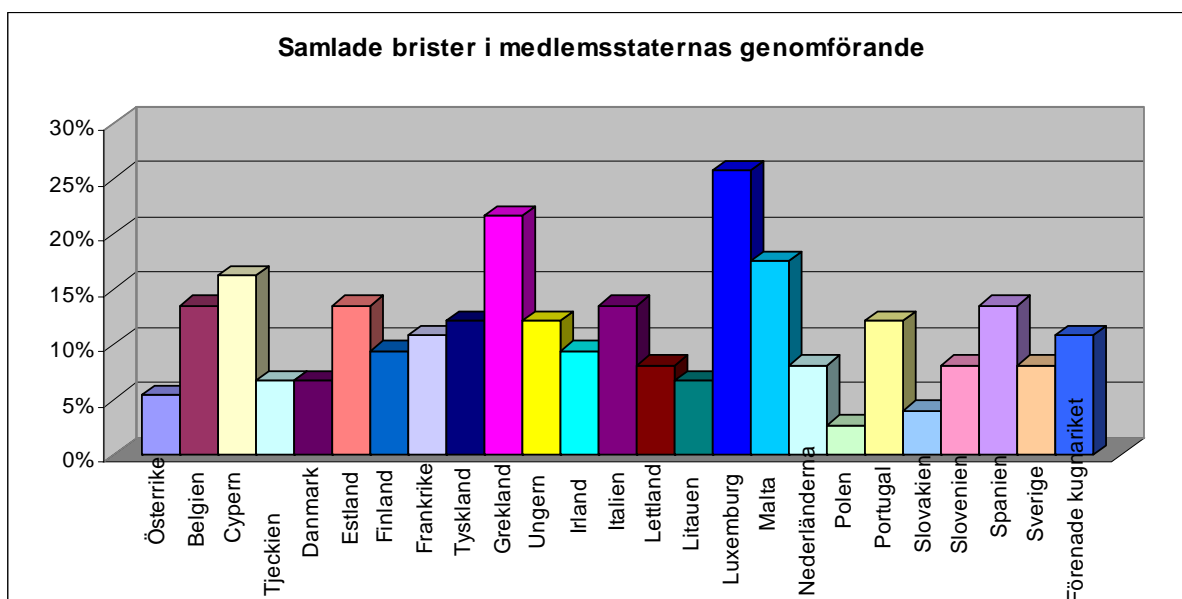
<sup>10</sup> Indikatorerna beskrivs i punkterna 57 till 63 i detta meddelande.

### Ingen underrättelse till kommissionen om nationella åtgärder



### Bristande efterlevnad/felaktig tillämpning





### 3. SLUTSATS

77. Vid denna första uppföljning av Haagprogrammet är det anmärkningsvärt hur mycket det övervägande positiva resultatet i fråga om tidsplanen för antagande för 2005 skiljer sig mot det mycket mer blandade resultatet när det gäller genomförandet av de antagna rättsakterna på nationell nivå.
78. Av uppföljningen av de åtgärder som antogs med stöd av Haagprogrammet under 2005 framgår att den **institutionella mekanismen** fungerar särskilt bra på de områden av politiken för frihet, säkerhet och rättvisa som regleras av **EG-fördraget**. De framsteg som har gjorts rörande *civilrättsligt samarbete* och *medborgarskap* är ett bevis för detta. Men faktum kvarstår att även på dessa områden är det så att när det finns ett krav på enhällighet medför det att antagandeprocessen bromsas, vilket i sin tur bidrar till förseningar med att genomföra prioriterade politikområden enligt Haagprogrammet. Så var till exempel fallet för andra första etappen av inrättandet av ett gemensamt europeiskt *asylsystem*. Den interinstitutionella dialogen inom ramen för medbeslutandeförfarandet har däremot visat sig särskilt fruktbart och har gjort det möjligt att inom några månader uppnå enighet om viktiga texter, såsom direktivet om *lagring av uppgifter*, **kodeksen om gränspassage** och förordningen om **lokal gränstrafik**.
79. Det finns olika skäl för det **långsamma genomförandet** på de områden som omfattas av avdelning **VI i EU-fördraget**. Det faktum att det krävs enhällighet på området för *polissamarbete och straffrättsligt samarbete* har bromsat antagandet av centrala åtgärder som till exempel rambesluten om bevisupptagningsbeslut och om rättssäkerhetsgarantier. Rådets osäkerhet och tvekan i samband med val av rättslig grund är en annan källa till förseningar, som har fördröjt antagandet trots EG-domstolens dom av den 13 september 2005 i mål C-176/03.
80. Den inledande utvärderingen av åtgärderna för genomförande på nationell nivå av de olika områdena av politiken för frihet, säkerhet och rättvisa är **splittrad och i detta**



**skede klart otillräcklig.** Detta konstaterande fråntar dock inte medlemsstaterna ansvaret för de brister som redan noterats.

81. Med hänsyn till att vissa av politikområdena är **relativt nya** är det för övrigt ofta för tidigt att utvärdera det nationella genomförandet. Det gäller till exempel områdena för asyl, laglig invandring samt ömsesidigt erkännande inom straff- och civilrätt men även narkotikaområdet som utvärderas särskilt i samarbete med ECNN.
82. Det är dock de **kvantitativa och kvalitativa bristerna** i införlivandet av **instrumenten enligt avdelning VI i EU-fördraget** som är mest slående. EU:s beslutsamhet när det gäller kampen mot terrorism verkar till exempel inte ha någon motsvarighet på det nationella planet, vilket framgår av den första uppföljningen av detta politikområde.
83. Detta meddelande visar således att den nuvarande ramen måste förbättras, särskilt vad gäller beslutsförfarandena på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Det är syftet med meddelandet "Genomförandet av Haagprogrammet: framtida utveckling", som antagits parallellt med detta meddelande.