EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.7.2007
KOM(2007) 373 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2006

1. Detta meddelande är ett svar på rådets önskan att kommissionen skall lägga fram en årlig rapport om genomförandet av Haagprogrammet och handlingsplanen för detta[1]. Den metod som används i denna rapport är samma som användes i den första årliga rapporten (2005)[2].

2. Syftet är att **se till att de åtgärder som planerades i Haagprogrammet antas** enligt den fastställda tidsplanen. Det är bland annat fråga om 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 därför för samtliga åtgärder som planerats för 2006 och de som inte kunde genomföras under 2005 (**del I och bilaga 1**). I meddelandet tas också några åtgärder upp som inte nämns i handlingsplanen men som har ett samband med denna. De åtgärder som planerats för 2007 och därefter kommer att gås igenom i kommande årsrapporter.

3. Liksom i rapporten för 2005 behandlar detta meddelande både antagandet av åtgärder på EU-nivå och genomförandet av de olika politikområdena på nationell nivå (**del II och bilaga 2**).

1. UPPFÖLJNING AV ANTAGANDET AV ÅTGÄRDER INOM RAMEN FÖR HAAGPROGRAMMET SOM PLANERATS FÖR 2006

4. Den övergripande bedömningen är att resultaten är blandade[3]. Av de åtgärder som bedömningen avser har 53 % genomförts. Framstegen har dock inte varit lika stora på alla områden. Rapporten för 2006 visar på att målen har uppnåtts i lägre grad än 2005. Andelen åtgärder som har försenats är 27 %. I tabell 1 ges en lägesrapport över åtgärder i handlingsplanen som var planerade för 2006 (eller åtgärder som inte kunde genomföras under 2005) eller som är fortlöpande åtgärder enligt handlingsplanen.

5. **Resultaten har varit tillfredsställande** på i huvudsak följande områden: Respekt för och skydd av de grundläggande rättigheterna, EU-medborgarskapet, civilrättsligt samarbete, den europeiska strategin mot narkotika, asyl-, migrations-, viserings- och gränspolitik samt kampen mot terrorism.

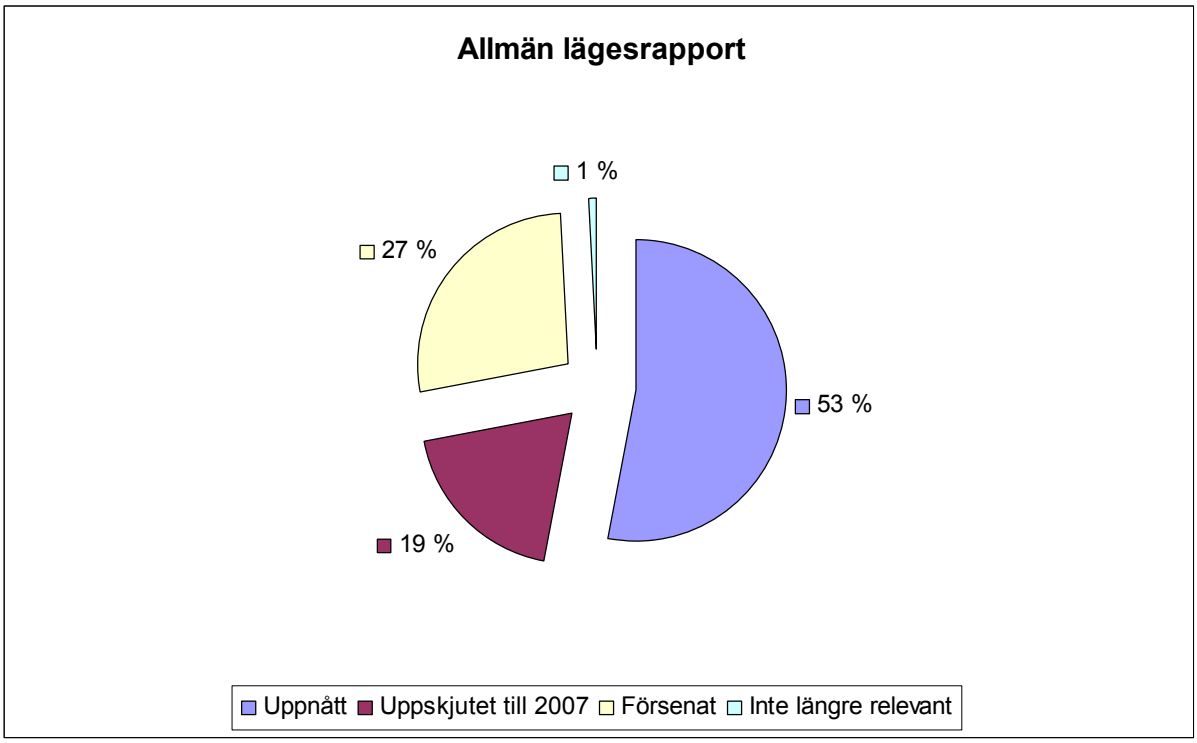
6. **Resultaten har inte varit tillfredsställande** på främst följande områden: Polis- och tullsamarbete, förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet samt straffrättsligt samarbete.

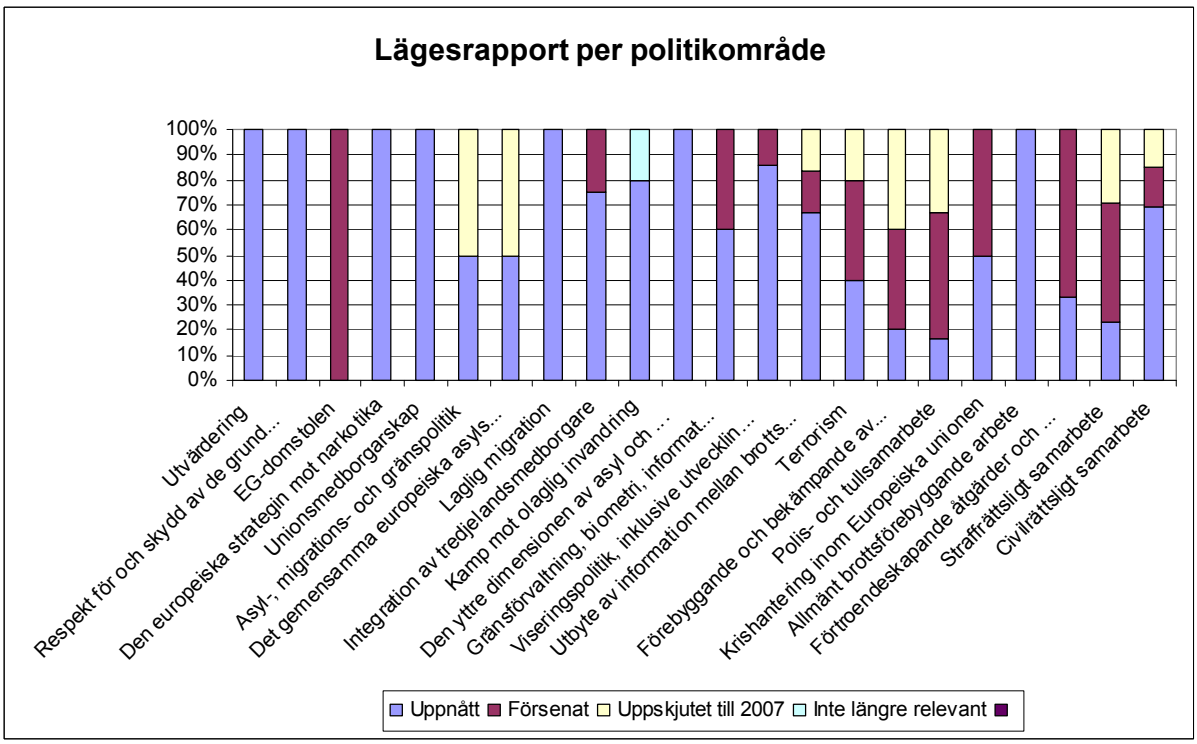
---

[1] 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).

[2] KOM(2006) 333 slutlig.

[3] Bedömningen av uppnådda resultat bygger på såväl kommissionens förslag och initiativ som rådets och Europaparlamentets antagande av dessa.





1.1. Allmänna riktlinjer

1.1.1. Utvärdering

7. Det är viktigt att utvärdera de olika politikområdena. Rådet (rättsliga och inrikes frågor)[4] erkände vid sitt möte den 4 december 2006 behovet av att förbättra de befintliga mekanismerna för utvärdering och samtidigt undvika dubbelarbete på EU-

[4] Se slutsatserna från rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte den 4 december 2006.

nivå och nationell nivå. Rådets ordförandeskap och kommissionen uppmanades att fortsätta diskussionerna om utvärderingsmekanismens räckvidd och metoder. Ett särskilt rådsmöte om denna fråga hölls i maj. Det är möjligt att ett möte med ”expertgruppen för utvärdering” kommer att hållas under 2007 och att den första utvärderingsrapporten läggs fram i juni 2008.

1.1.2. Respekt för och skydd av de grundläggande rättigheterna

8. Det som har uppnåtts på detta område är **generellt tillfredsställande**. De flesta av de åtgärder som var planerade till 2005 har genomförts eller håller på att genomföras.

9. Rådet antog den rättsliga grunden[5] för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter den 15 februari 2007. Byrån inrättades den 1 mars 2007. Den 4 juli 2006 antog kommissionen meddelandet ”**Mot en EU-strategi för barnets rättigheter**”, som enligt planerna skulle ha antagits 2005. Åtgärden hade skjutits upp till 2006 eftersom det krävdes ett intensivt förberedande arbete och många olika intressen måste beaktas. Flera projekt rörande åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor finansierades 2005 och genomfördes 2006.

10. När det gäller uppgiftsskydd antogs den 7 mars 2007 ett meddelande om uppföljningen av arbetsprogrammet för ett bättre genomförande av dataskyddsdirektivet[6], som ursprungligen hade planerats till 2005, och i maj 2007 antogs meddelandet om främjande av **dataskydd genom integritetsfrämjande teknik**.

1.1.3. EG-domstolen

11. Frågan om att ge **EG-domstolen** behörighet att handlägga ansökningar om förhandsavgöranden på området för frihet, säkerhet och rättvisa håller på att diskuteras. Diskussionerna bygger på synpunkter som EG-domstolen lade fram hösten 2006 och på kommissionens meddelande av den 28 juni 2006[7].

1.1.4. Den europeiska strategin mot narkotika

12. **Alla åtgärder** som var planerade till 2006 på detta område **har genomförts**.

13. I Haagprogrammet understryks vikten av att man tar upp narkotikaproblemet i en samlad, väl avvägd och sektorsövergripande policy. EU antog i december 2004 en strategi mot narkotika för 2005–2012 och i juni 2005 en narkotikahandlingsplan för 2005–2008. Eftersom det bara hade gått en kort tid sedan den nya handlingsplanen antogs, lade kommissionen fram en första översyn den 21 december 2006.

14. Vidare antog kommissionen den 26 juni 2006 en **grönbok om det civila samhällets roll i narkotikapolitiken inom Europeiska unionen**. Genom grönboken inleddes ett samråd om hur man på bästa sätt kan organisera en **strukturerad, löpande dialog** mellan kommissionen och det civila samhället för att knyta de som direkt berörs av narkotikaproblemet närmare till den politiska processen på EU-nivå i narkotikafrågor. Samrådet gav positiv respons och kommissionen kommer att inrätta ett civilsamhällesforum om narkotika.

---

5 Förordning (EG) nr 168/2007.
6 KOM(2007) 87 slutlig.
7 KOM(2006) 333 slutlig.

1.2. Ökad frihet

1.2.1. Unionsmedborgarskap

15. **De flesta åtgärder** på detta område, som är av stor praktisk betydelse för EU:s medborgare, **har uppnåtts**.

16. Den 5 april 2006 offentliggjorde kommissionen en rapport om tillämpningen av direktiven 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG om fri rörlighet och rätt till bosättning och om situationen för medborgarna i de nya medlemsstaterna. Kommissionen följer noggrant genomförandet av direktiv och inleder när det behövs överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte iakttar sina skyldigheter att genomföra direktiv (se del 2.2).

17. Den 12 december 2006 antog kommissionen ett **meddelande om valet till Europaparlamentet 2004**, som består av en rapport om unionsmedborgarnas deltagande i bosättningsstaten och om valarrangemangen samt ett förslag till ändringar av direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993. Denna åtgärd var planerad till 2005.

18. Den 28 november 2006 lade kommissionen fram en **grönbok om diplomatiskt och konsulärt skydd**. Detta kan betraktas som en förberedande åtgärd för antagandet av ett strategiskt initiativ (planerat till fjärde kvartalet 2007) som kommer att omfatta informationskampanjer och andra konkreta åtgärder för att göra EU-medborgarna fullt medvetna om sina rättigheter till diplomatiskt och konsulärt skydd.

1.2.2. Asyl-, migrations- och gränspolitik – Gemensam analys av alla aspekter av migrationsfenomenet

19. **Framstegen** på det här området **har fortsatt**.

20. EU:s ramförordning om **insamling och analys av migrations- och asylstatistik** (ursprungligen planerad till 2005) antogs i juni 2007 sedan rådet och Europaparlamentet hade nått en politisk kompromiss om kommissionens förslag i december 2006.

21. Den 28 november 2005 antog kommissionen också en grönbok om det europeiska migrationsnätverket, som under 2007 kommer att följas upp med ett lagförslag om att inrätta nätverket.

1.2.3. Det gemensamma europeiska asylsystemet

22. På detta område är resultaten varierande.

23. Förslaget om att bevilja personer som åtnjuter internationellt skydd ställning som varaktigt bosatta, som ursprungligen var planerat till 2005, hade skjutits upp till 2007. Det antogs slutligen den 6 juni 2007[8]. Undersökningar om konsekvenserna, lämpligheten och genomförbarheten av gemensam handläggning av asylansökningar kommer att utföras i slutet av 2007.

24. Den 24 maj 2006 antog kommissionen ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”. Rådet och Europaparlamentet nådde en politisk överenskommelse om förslaget i december 2006.

---

[8] KOM(2007) 298.

25. Två åtgärder i samband med **Europeiska flyktingfonden** som hade skjutits upp från 2005 genomfördes 2006. För det första antogs slutrapporten om Europeiska flyktingfonden den 8 december 2006. För det andra nåddes en överenskommelse vid första behandlingen i december 2006 om förslaget att ändra Europeiska flyktingfonden för att bistå medlemsstaterna i handläggningen av asylansökningarna och mottagandet av vissa kategorier tredjelandsmedborgare.

1.2.4. Laglig migration

26. I december 2006 antog kommissionen ett **meddelande om en övergripande strategi för migration**[9]. Detta fanns inte med i handlingsplanen för Haagprogrammet, men låg till grund för slutsatserna från Europeiska rådets möte den 14 och 15 december 2006. I slutsatserna uppmanas kommissionen att utforma en väl förvaltad migrationspolitik som fullt ut respekterar medlemsstaternas nationella behörighet men kan bistå dem med att uppfylla befintliga och framtida behov av arbetskraft och bidra till hållbar utveckling i alla länder.

27. Den enda åtgärd rörande laglig migration som finns med i handlingsplanen för 2006 är utvärdering och övervakning av införlivandet och genomförandet av första etappens direktiv om laglig migration. Kommissionen har finansierat en undersökning – som även omfattar instrument om asyl – som kommer att slutföras i slutet av 2007.

1.2.5. Integration av tredjelandsmedborgare

28. **De flesta åtgärder** som var planerade till 2006 på detta område **har genomförts**.

29. De var främst inriktade på att utbyta information och erfarenheter om integration. Genomförandet av de INTI-projekt (INTI står för Integration av tredjelandsmedborgare) som valts ut från förslagen från 2005 pågår. Urvalet av projekt från 2006 har ägt rum och de utvalda projekten håller på att genomföras.

30. Den 30 juni lade kommissionen fram **den andra årsrapporten om migration och integration**[10], där man ger en översyn över migrationstendenserna i EU och analyserar och beskriver vilka åtgärder som har vidtagits i fråga om mottagande och integration av invandrare på nationell nivå och EU-nivå under kalenderåret 2004.

31. Kommissionen utarbetade under 2006 också ”**Handboken om integration**” (andra utgåvan kom ut i maj 2007) och håller på att utveckla en webbplats om integration.

1.2.6. Kamp mot olaglig invandring

32. Vissa **betydande framsteg** gjorde på detta område under 2006.

33. Den andra årsrapporten om den gemensamma politiken om olaglig invandring lades fram den 19 juli 2006 som en bilaga till kommissionens meddelande om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare.

34. Europeiska rådet byggde vidare på detta meddelande och uppmanade i sina slutsatser av den 14 december 2006 kommissionen att lägga fram ett förslag till direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. Ett sådant förslag antogs den 16 maj 2007.

---

9 KOM(2006) 735 slutlig. Detta meddelande följdes av ett andra meddelande som utvidgade den övergripande strategin för migration till att även avse Europeiska unionens östra och sydöstra grannregioner (KOM(2007) 247).

10 SEC(2006) 892.

35. **Goda framsteg** har gjorts i fråga om **återtagande**. Det finns gällande återtagandeavtal mellan gemenskapen och Hong Kong, Sri Lanka och Albanien. Gemenskapens återtagandeavtal med Ryssland undertecknades den 25 maj 2006 och trädde i kraft den 1 juni 2007, sedan alla nödvändiga procedurer hade fullföljts. Avtalet med Ukraina paraferades den 27 oktober 2006 och förväntas undertecknas formellt i juni 2007. Under våren 2007 avslutades förhandlingarna om återtagandeavtal med Serbien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro samt Moldavien.

1.2.7. Den yttre dimensionen av asyl och migration

36. Kommissionen har föreslagit en **ram för utvecklingen av regionala EU-skyddsprogram**, vilken har fått stöd från medlemsstaterna. Pilotprojekt inleddes i början av 2007 i Tanzania och i de västra nya oberoende staterna.

1.2.8. Gränsförvaltning, biometri, informationssystem och viseringspolitik

37. **Betydande framsteg** har gjorts på detta område.

38. Den 6 november 2006 antog kommissionen en rekommendation om den **praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal**, som är ett viktigt led i inrättandet av ett integrerat förvaltningssystem för de yttre gränserna.

39. Den 20 december 2006 antog Europaparlamentet och rådet **förordning (EG) nr 1987/2006** om inrättande, drift och användning av andra generationen av **Schengens informationssystem (SIS II)**[11] och **förordning (EG) nr 1986/2006** om tillträde till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) för de enheter i medlemsstaterna som ansvarar för att utfärda registreringsbevis för fordon[12]. Det tredjepelarbeslut[13] som är en del av detta lagstiftningspaket skall antas först 2007, med hänsyn till att vissa medlemsstater hade parlamentariska reservationer.

40. Den 10 mars lade kommissionen fram ett ändrat förslag till rådsförordning om **användning av biometriska kännetecken i uppehållstillstånd**. Den 28 juni 2006 antog kommissionen ett beslut om tekniska specifikationer för standarderna för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna.

41. Den 24 november 2005 antog kommissionen ett meddelande om större effektivitet, förbättrad interoperabilitet och synergieffekter mellan EU:s databaser på området rättsliga och inrikes frågor. Detta gjordes som en följd av uppmaningen till kommissionen i Haagprogrammet att lägga fram ett meddelande om kompatibilitet mellan systemen SIS II, VIS och EURODAC.

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

42. Även på detta område har **betydande framsteg** gjorts. Flera åtgärder som ursprungligen var planerade till 2005 genomfördes under 2006.

43. Det gäller till exempel ett förslag om nödvändiga ändringar för att ytterligare stärka viseringspolitiken och om upprättande av gemensamma centrum för viseringsansökningar, ett förslag om ändring av de gemensamma konsulära

---

11 EUT L 381, 28.12.2006, s. 4.
12 EUT L 381, 28.12.2006, s. 1.
13 KOM(2005) 230 slutlig.

anvisningarna för viseringsavgifter och ett förslag till översyn av de gemensamma konsulära anvisningarna, särskilt för lokalt konsulärt samarbete.

44. Den 19 december 2006 antog rådet kommissionens förslag till en rådsförordning om ändring av förordning nr 539/2001 i fråga om den regelbundna översynen av viseringsförteckningen.

45. Kommissionen lade fram rapporten om genomförandet av ordningen för transitering till och från Kaliningrad den 22 december 2006.

46. Det datum då informationssystemet för viseringar (VIS) kommer att vara helt genomfört kan ännu inte bekräftas, eftersom rådet och Europaparlamentet nådde en politisk överenskommelse om den rättsliga grunden för systemet (VIS-förordningen) först i juni 2007. Man kommer att enas om ett slutgiltigt tidsschema när den rättsliga grunden har antagits (se även punkt 49 angående VIS-beslutet om polismyndigheters tillgång till VIS).

47. Avtal med Ryssland och Ukraina om förenklade viseringsförfaranden har undertecknats. Under våren 2007 avslutades förhandlingarna om avtal om förenklade viseringsförfaranden med Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Montenegro samt Moldavien. Dessa avtal förväntas ingås före utgången av 2007.

1.3. Skärpt säkerhet

1.3.1. Utbyte av information mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter med iakttagande av en rimlig balans mellan skyddet av privatlivet och säkerhetshänsyn

48. **Resultaten** på det här området **är varierande**.

49. Kommissionen lade den 24 november 2005 fram ett förslag till rådets beslut om möjlighet till sökningar i informationssystemet för viseringar (VIS) för medlemsstatsmyndigheter med ansvar för intern säkerhet och för Europol för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Det kommer att antas i samband med VIS-förordningen. Europaparlamentet och rådet nådde en politisk överenskommelse om beslutet i juni 2007.

50. Rambeslutet om **förenklat informations- och underrättelseutbyte** (2006/960/RIF) antogs av rådet den 18 december 2006. Tysklands initiativ 2007 om ett beslut som skulle gå ut på att större delen av de bestämmelser i **Prüm-fördraget** som avser tredje pelaren men inte har anknytning till Schengen (t.ex. bestämmelser om fingeravtryck, DNA och uppgifter ur fordonsregister) överförs till EU:s institutionella mekanism kan betraktas som ett partiellt genomförande av **principen om tillgänglighet**. Även polisens tillgång till VIS skulle vara ett steg mot genomförandet av denna princip.

51. Arbetet med förslaget om en gemensam EU-strategi för användningen av passageraruppgifter för gräns- och flygsäkerhet och andra brottsbekämpande syften går framåt. Samråd med medlemsstater och nationella och internationella organisationer pågår.

1.3.2. Terrorism

52. **Framstegen** på det här området **har fortsatt**.

53. Medlemsstaterna måste samarbeta. I Haagprogrammet framhålls att ett effektivt förebyggande och bekämpande av terrorism med fullständigt beaktande av

grundläggande rättigheter kräver att medlemsstaterna inriktar sig på hela unionens säkerhet och inte endast sin egen säkerhet.

54. Den 29 november 2005 (tidigare än beräknat) antog kommissionen ett **meddelande om förebyggande och bekämpning av finansiering av terrorism** genom bättre samarbete på nationell nivå och större öppenhet i den icke vinstdrivande sektorn.

55. Den allmänna inriktningen på arbetet med att skapa ett **europeiskt nätverk för brottsbekämpning** fick frångås på grund av bristande stöd från medlemsstaterna.

56. Diskussionerna om det initiativ till rådsbeslut som Österrike lade fram avseende Atlas-samarbetet (ett nätverk för samarbete i kampen mot terrorism) har avbrutits eftersom rådet anser att vissa inslag i detta initiativ redan finns med i initiativet om överföring av bestämmelserna i Prüm-fördraget som omfattas av tredje pelaren men saknar anknytning till Schengen. Österrike håller på att omarbeta initiativet.

57. I enlighet med Haagprogrammet investerar kommissionen i institutions- och kapacitetsuppbyggande åtgärder i tredje länder för att bekämpa terrorism. Kommissionen strävar efter att integrera terroristbekämpningsåtgärder i alla sina externa åtgärder. Alla avtal som håller på att förhandlas fram eller ingås och **handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken** innehåller en standardklausul om bekämpning av terrorism. Kommissionen stöder institutions- och kapacitetsuppbyggande åtgärder i tredje länder på området för rättvisa, frihet och säkerhet, som samtidigt bidrar till kampen mot terrorism (t.ex. åtgärder som avser rättsväsendet, polis, penningtvätt etc.).

58. Till följd av Europeiska rådets uppmaning har kommissionen strävat efter att integrera eller införa **målsättningar om terrorismbekämpning** i strategidokument och handlingsplaner för länder och regioner i den utsträckning det är möjligt enligt de relevanta instrumenten för yttre bistånd.

59. Rådets generalsekretariat har utarbetat en rapport som bygger på medlemsstaternas svar på utvärderingsgruppernas rekommendationer under den första omgången av den inbördes utvärderingen avseende åtgärder mot terrorism. Rapporten godkändes av arbetsgruppen mot terrorism i mars 2007. Den består av två delar; en övergripande bedömning av genomförandet av rekommendationerna och en översyn av läget i varje medlemsstat.

60. Eftersom medlemsstaterna inte har kunnat komma överens har förslaget om ingående och undertecknande av Europarådets konvention om penningtvätt och finansiering av terrorism inte gått igenom i rådet.

61. Den 13 december 2006 antog kommissionen ett utkast till beslut om att finansiera en rad åtgärder i syfte att öka Europeiska kommissionens kapacitet att bidra till EU:s krishantering, särskilt åtgärder som avser terroristattacker, terroristkampanjer och terroristhot[14]. Detta innebär att krishanteringskapaciteten ökas parallellt med utvecklingen av EU:s integrerade krishanteringssystem.

62. Meddelandet om ett **europeiskt program för skydd av kritisk infrastruktur**[15] antogs den 12 december 2006. Det allmänna målet med det programmet är att förbättra skyddet av kritisk infrastruktur i EU genom inrättande av en EU-ram för skyddet av sådan infrastruktur.

---

14 C(2006)6507 (finns ej i svensk översättning).

15 KOM (2006) 786.

63. Lagförslaget om inrättande av **nätverket för varningar om hot mot kritisk infrastruktur (CIWIN)**, som skall beakta svaren på grönboken om skydd av kritisk infrastruktur, (ursprungligen planerat till 2006) har fått skjutas upp till 2008.

64. I slutet av 2006 nåddes en politisk överenskommelse om ett finansiellt instrument för civilskydd och ett rådsbeslut om inrättande av detta instrument antogs formellt den 5 mars 2007[16].

1.3.3. Förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet

65. Målen på det här området har uppnåtts i lägre grad under 2006 än föregående år.

66. Den 2 maj 2006 antog kommissionen en **rapport om genomförandet av rådets rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel**. Ett kommissionsbeslut om inrättandet av expertgruppen för frågor om människohandel förväntas antas inom kort.

67. Meddelandet **"En övergripande och samordnad EU-strategi för mätning av brottslighet och straffrättskipning: EU:s handlingsplan 2006–2010"**, som skulle ha antagits 2005, antogs den 7 augusti 2006 och håller nu på att genomföras. Kommissionens arbetsdokument om **underrättelseledd brottsbekämpning** som skulle ha lagts fram under 2005 har försenats ytterligare.

68. **Europol** lade fram sin första **hotbild avseende den organiserade brottsligheten** 2006 och rådet antog slutsatser om de strategiska prioriteringarna i juni 2006.

69. Bristande konsensus ledde till att de flesta av kommissionens förslag till åtgärder i fråga om förebyggande av organiserad brottslighet, om kraftfullare verktyg för att hantera de finansiella aspekterna av organiserad brottslighet och om förbättrad lagstiftning och översyn av befintlig lagstiftning inte kunde uppnås 2006 utan måste skjutas upp. En parlamentarisk reservation kvarstår avseende antagandet av ett rambeslut om deltagande i en kriminell organisation.

70. Den 22 maj 2007 antogs kommissionens meddelande om **kampen mot IT-relaterad brottslighet**, som var planerat till 2006. Förslaget om Europeiska gemenskapens tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption antogs den 22 februari 2006.

1.3.4. Polis- och tullsamarbete

71. **Arbetet** har gått **långsamt** på det här området.

72. I december 2006 lade kommissionen fram ett förslag om inrättande av Europol på grundval av ett rådsbeslut. Beslutet skall enligt förslaget omfatta alla ändringar som gjorts i de tre protokollen och även innehålla ytterligare förbättringar för att bemöta de nya utmaningar som Europol står inför och för att effektivisera Europols stöd till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

73. Genomförandet har gått särskilt långsamt när det gäller åtgärder för att förbättra det brottsbekämpande samarbetet och att utveckla **Schengenregelverket** i fråga om gränsöverskridande operativ brottsbekämpning. Situationen är liknande när det gäller åtgärder avseende systematiska utbytesprogram för personal vid brottsbekämpande myndigheter.

---

[16] Rådets beslut 2007/162/EG, Euratom.

74. Det operativa samarbetet har gått framåt. En rad rekommendationer om **IT-system för tullen** antogs i maj 2006 och arbetet med att stärka det brottsbekämpande samarbetet på västra Balkan fortsätter, med Sydösteuropeiska samarbetsinitiativet (SECI) som ett viktigt verktyg. Rådet antog slutsatserna om den fortsatta utvecklingen av SECI den 4–5 december 2006. Man arbetar med att ge Europol möjlighet att spela en central roll i kampen mot organiserad brottslighet.

75. Definitionen av vilken roll ständiga kommittén för inre säkerhet (COSI) skall ha är knuten till ikraftträdandet av det konstitutionella fördraget.

1.3.5. Krishantering inom Europeiska unionen

76. Se punkterna 61–63.

1.3.6. Allmänt brottsförebyggande arbete

77. Under 2006 arbetade kommissionen med att stärka och professionalisera det brottsförebyggande arbetet och att bidra till att stärka det **europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet**. En expertgrupp för de politiska behoven av uppgifter om brottslighet och straffrättskipning inrättades genom ett beslut av den 7 augusti 2006.

1.3.7. Förtroendeskapande åtgärder och främjande av ömsesidigt förtroende

78. I enlighet med handlingsplanen för Haagprogrammet antog kommissionen ett meddelande om rättslig utbildning den 29 juni 2006. Vidare antogs ett kommissionsbeslut den 11 juli 2006 om förberedande åtgärder för att genomföra ett utbytesprogram för domarkåren. Utbytesprogrammet kommer att påbörjas i maj 2007 och omfatta 400 domare och åklagare. En utvärdering av pilotprojektet är planerad till 2007.

1.3.8. Straffrättsligt samarbete

79. **Framstegen** på det här området har generellt varit **långsamma** och flera åtgärder har försenats.

80. Arbetet var under 2006 främst inriktat på genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande. Den 4 juli 2006 antog kommissionen ett arbetsdokument om möjligheten att upprätta ett register över tredjelandsmedborgare som har blivit dömda i Europeiska unionen. Den 29 augusti 2006 antog kommissionen vidare ett förslag om ömsesidigt erkännande av icke frihetsberövande straffprocessuella tvångsmedel.

81. Den andra rapporten om genomförandet av **rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna** förväntas läggas fram under fjärde kvartalet 2007. Rapporten om genomförandet av rambeslutet av den 22 juli 2003 om frysning av egendom eller bevismaterial måste liksom förslaget om kördiskvalifikationer skjutas upp till 2008. Initiativet om att underlätta lagföring för vägtrafikbrott är planerat till andra kvartalet 2007.

82. **Grönboken om tredskodomar (utevarodomar)** måste skjutas upp. Även rekommendationen gällande miniminormer för fångst och utbyte av elektroniska bevis och den fortsatta utvecklingen av det **europeiska rättsliga nätverket på straffrättens område** har fått skjutas upp.

83. När det gäller harmonisering antog kommissionen den 26 april den **grönbok om oskuldspresumtion** som hade planerats att läggas fram 2005. Den andra rapporten

om genomförandet av rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, som först var planerat till 2005, har återigen fått skjutas upp (till 2008) eftersom medlemsstaterna inte har inkommit med tillräckliga uppgifter.

1.3.9. Civilrättsligt samarbete

84. **Framstegen** på området för civilrättsligt samarbete har varit **särskilt stora**.

85. I Haagprogrammet fästes stor vikt vid den fortsatta utvecklingen av det civilrättsliga samarbetet och fullföljandet av hela det åtgärdsprogram för ömsesidigt erkännande som antogs 2000.

86. Två grönböcker lades fram 2006, en om lagval i frågor om makars förmögenhetsförhållanden, särskilt när det gäller domstols behörighet och ömsesidigt erkännande (den 17 juli), och en om effektivare verkställighet av domstolsavgöranden (den 24 oktober).

87. Rådet och Europaparlamentet antog förordningen om införande av ett **europeiskt betalningsföreläggande** den 12 december 2006. Direktivet om vissa aspekter på medling i civilrättsliga tvister har dock försenats med hänsyn till pågående diskussioner i Europaparlamentet.

88. När det gäller stärkt samarbete antogs rapporten om verksamheten i det **europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område** (2005) den 16 maj 2006. På grundval av denna rapport planeras vidare ett ändrat förslag läggas fram under fjärde kvartalet 2007. Det har också gjorts framsteg när det gäller arbetet inom det rättsliga nätverket på privaträttens område och när det gäller databaser för rättspraxis rörande europeiska instrument.

89. I fråga om den internationella rättsordningen uppmanas i Haagprogrammet till samstämmighet mellan EU och den internationella rättsordningen och ett fortsatt engagemang i närmare förbindelser och mer samarbete med internationella organisationer.

90. Rådet antog den 5 oktober 2006 ett beslut om gemenskapens anslutning till Haagkonferensen för internationell privaträtt. Anslutningen ägde rum den 3 april 2007.

91. Ratifikationen av 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn är blockerad för närvarande med hänsyn till tvisten mellan Spanien och Förenade kungariket i Gibraltarfrågan. Förhandlingar pågår.

2. ÖVERVAKNING AV GENOMFÖRANDET PÅ NATIONELL NIVÅ

2.1. Metod

92. Detta arbete avser först och främst de rättsliga instrument som måste genomföras av medlemsstaterna, dvs. **direktiv** och **rambeslut**. I denna rapport används den **31 mars 2007** som brytdatum.

93. I tabellen i bilaga 2 återfinns alla instrument vars genomförandefrist hade löpt ut vid brytdatumet.

94. Den **metod** som används i denna rapport är samma som användes i rapporten om genomförandet av Haagprogrammet 2005[17].

2.2. Uppföljning per politikområde

2.2.1. Allmänna riktlinjer

95. På området för **grundläggande rättigheter** är det bara direktiv 95/46/EG om skydd för personuppgifter som berörs enligt de nuvarande rättsreglerna. 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. Enligt kommissionens meddelande om uppföljningen av arbetsprogrammet för ett bättre genomförande av dataskyddsdirektivet, som antogs den 7 mars 2007[18], har alla medlemsstater anmält nationella genomförandeåtgärder. I vissa medlemsstater är dock genomförandet bristfälligt. Vissa medlemsstater har underlåtit att införliva vissa viktiga bestämmelser i direktivet. I andra fall har genomförandet eller tillämpningen inte skett i enlighet med direktivet eller har gått utöver det manöverutrymme som lämnats åt medlemsstaterna. Ett flertal överträdelseförfaranden avseende bristande efterlevnad eller felaktig tillämpning har inletts. Avseende en medlemsstat har förfarandet nått det stadium då ett motiverat yttrande avges.

96. Tio medlemsstater har fortfarande inte uppfyllt sin underrättelseskyldighet enligt rambeslutet om brottsrekvisit och påföljder för **olaglig narkotikahandel**.

2.2.2. Unionsmedborgarskap

97. Från den 30 april 2006 har nyckeldirektivet 2004/38/EG, som konsoliderar och uppdaterar **unionsmedborgares** och deras familjemedlemmars **rätt att fritt röra sig** och uppehålla sig inom medlemsstaterna, upphävt och ersatt en rad rättsakter om fri rörlighet för unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Detta direktiv är ett **viktigt steg framåt när det gäller unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt till fri rörlighet**. Efter inledande förseningar med genomförandet (ett motiverat yttrande avseende bristande underrättelse skickades till minst 13 medlemsstater den 15 december 2006), har genomförandearbetet påskyndats. Det är nu fyra medlemsstater som ännu inte har uppfyllt sin skyldighet att anmäla genomförandeåtgärder. Flera medlemsstaters underrättelser håller på att granskas av kommissionen.

98. När det gäller tidigare gemenskapslagstiftning om fri rörlighet för personer, som nu har upphört att gälla, pågår fortfarande ett antal överträdelseförfaranden avseende bristande efterlevnad eller felaktig tillämpning rörande omkring fem medlemsstater. Det ärende som har kommit längst är i det långt framskridna stadiet för en formell underrättelse enligt artikel 228 i EG-fördraget.

2.2.3. Asyl-, migrations- och gränspolitik

99. På **asylområdet** har rapporten för 2006 visat mycket **goda resultat** avseende Eurodacs arbete. Anmälan av genomförandeåtgärder för vissa instrument, t.ex. direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, är **nedslående**. Fem medlemsstater brister fortfarande i detta hänseende och de framsteg som gjorts det senaste året är begränsade. Flera överträdelseförfaranden avseende bristande anmälan är föremål för en rättstvist. När det gäller det nyare

---

[17] KOM(2006) 333 slutlig.
[18] KOM(2007) 87 slutlig.

direktivet om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning, har sexton medlemsstater fortfarande inte uppfyllt sin skyldighet att anmäla genomförandeåtgärder, vilket har lett till att överträdelseförfaranden har inletts.

100. När det gäller **laglig migration** har åtta respektive elva medlemsstater ännu inte gjort någon fullständig anmälan av åtgärder för genomförande av direktivet om familjeåterförening och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Över ett år har gått sedan fristen för att anmäla åtgärder löpte ut. För de nyare direktiven om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier och annan liknande verksamhet och om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring, löpte fristen för att anmäla genomförandeåtgärder ut under den period som utvärderas i denna rapport. Sjutton respektive elva medlemsstater har inte anmält genomförandeåtgärder inom fristen.

101. När det gäller **olaglig invandring** har arbetet med att genomföra tre äldre rättsakter gått framåt. En medlemsstat förefaller dock har särskilda svårigheter. För senare rättsakter har genomförandet varit en besvikelse; sju medlemsstater har ännu inte uppfyllt sin skyldighet att genomföra direktivet om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg. Flera ärenden har förts vidare till EG-domstolen. Nio medlemsstater har inte genomfört direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare i tid.

2.2.4. Säkerhet

102. 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, är svårt att bedöma, med hänsyn till att dessa instrument inte föreskriver någon formell skyldighet för medlemsstaterna att meddela genomförandeåtgärder eller att en rapport om det nationella genomförandet skall utarbetas. Högsta prioritet är att de skall **ratificeras snabbt**.

103. Det är därför mycket svårt att bedöma efterlevnaden och/eller tillämpningen på nationell nivå av rättsakter som rör terrorism och kampen mot organiserad brottslighet, eftersom det ofta är så att dessa instrument inte föreskriver att några rapporter skall läggas fram och inte heller att medlemsstaterna är skyldiga att meddela vilka nationella åtgärder som har vidtagits. När det gäller rambeslutet om samarbete mellan finansunderrättelseenheter har fem medlemsstater ännu inte, dvs. nästan sju år efter genomförandefristen, meddelat några nationella genomförandeåtgärder.

104. I fråga om **polis- och tullsamarbete** har arbetet med att ratificera Neapel II-konventionen gått framåt. Flera medlemsstater måste arbeta vidare med genomförandet av den gemensamma ståndpunkten om informationsutbyte med Interpol.

2.2.5. Rättvisa

2.2.5.1. Straffrätt

105. På området för **ömsesidigt erkännande** har alla medlemsstater anmält nationella genomförandeåtgärder avseende rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

Åtminstone fyra medlemsstater uppmanas dock att göra ansträngningar för att iaktta rambeslutet fullt ut. I mitten av 2007 kommer rådet att offentliggöra en rapport om genomförandet av rambeslutet i praktiken. I rapporten kommer centrala slutsatser sammanfattas rörande de omkring tio medlemsstater som kommer att ha utvärderats vid den tiden.

106. Genomförandet av rambeslutet om frysning av egendom eller bevismaterial är nedslående. Över arton månader efter genomförandefristen har tretton medlemsstater inte uppfyllt, eller bara delvis uppfyllt, sin skyldighet att anmäla genomförandeåtgärder.

107. Det finns ännu inte någon information om rambeslutet om bötesstraff.

108. När det gäller harmoniseringsinstrument på området för **straffrättsligt samarbete** presenterades ett begränsat antal rapporter från kommissionen under den period som utvärderas i detta meddelande. Rapporterna om instrument som rör andra betalningsmedel än kontanter, penningtvätt, hjälpmedel till och vinning av brott, människohandel och olaglig inresa, transitering och vistelse visar generellt på att genomförandet i de utvärderade medlemsstaterna är undermåligt. Antalet medlemsstater som inte har uppfyllt sin skyldighet att anmäla genomförandeåtgärder är varierande, men fortfarande stort.

109. Alla medlemsstater i EU-25 har anmält genomförandeåtgärder avseende rambeslutet om bekämpande av terrorism, men genomförandet är inte alltid fullständigt. Mer information kommer att lämnas i den andra rapporten, som omfattar alla EU:s medlemsstater och förväntas läggas fram i mitten av 2007.

110. Fyra av länderna i EU-10 har gjort framsteg i arbetet med att ratificera konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och protokollen till denna.

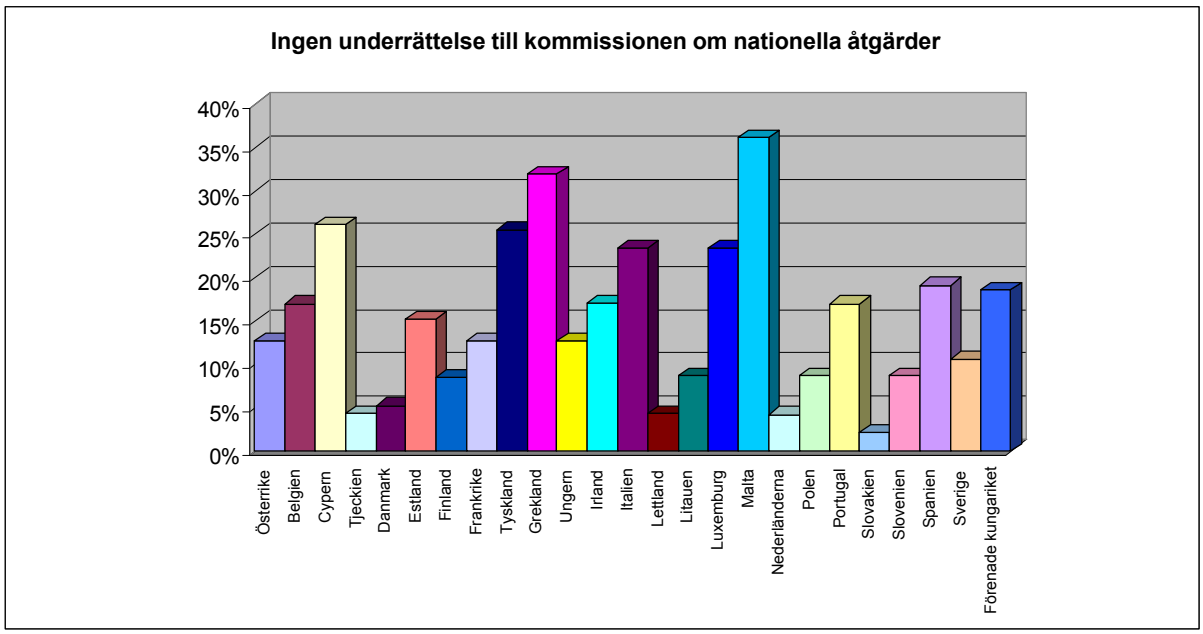
2.2.5.2. Civilrätt

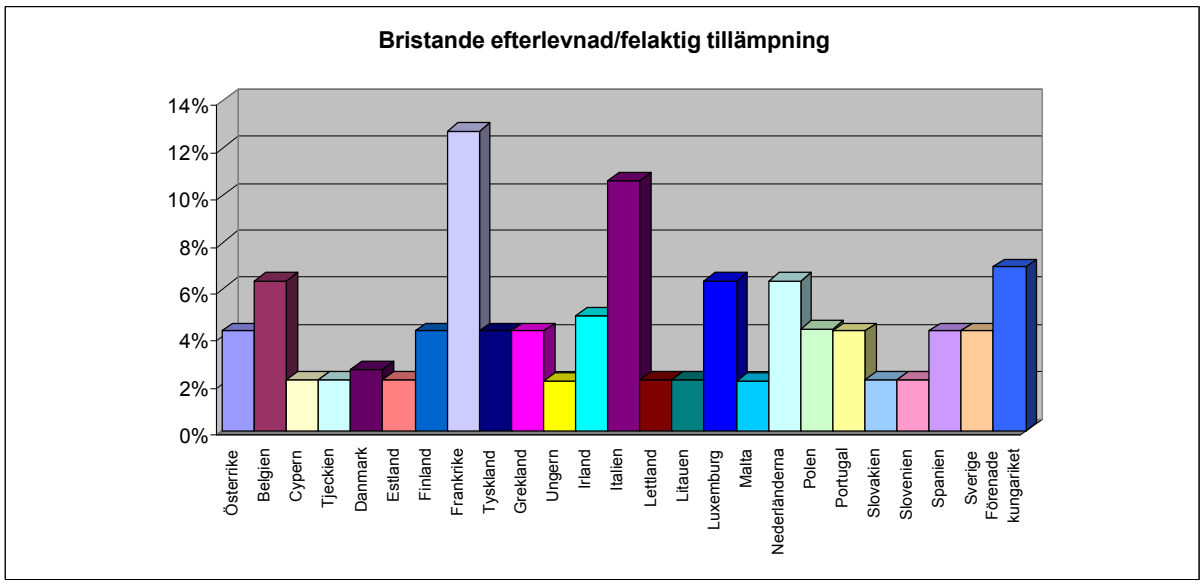
111. Genomförandet av två direktiv om **rättshjälp** och om **ersättning till brottsoffer** kan sägas vara tillfredsställande, även om en respektive fyra medlemsstater inte har iakttagit sin anmälningsskyldighet fullt ut.

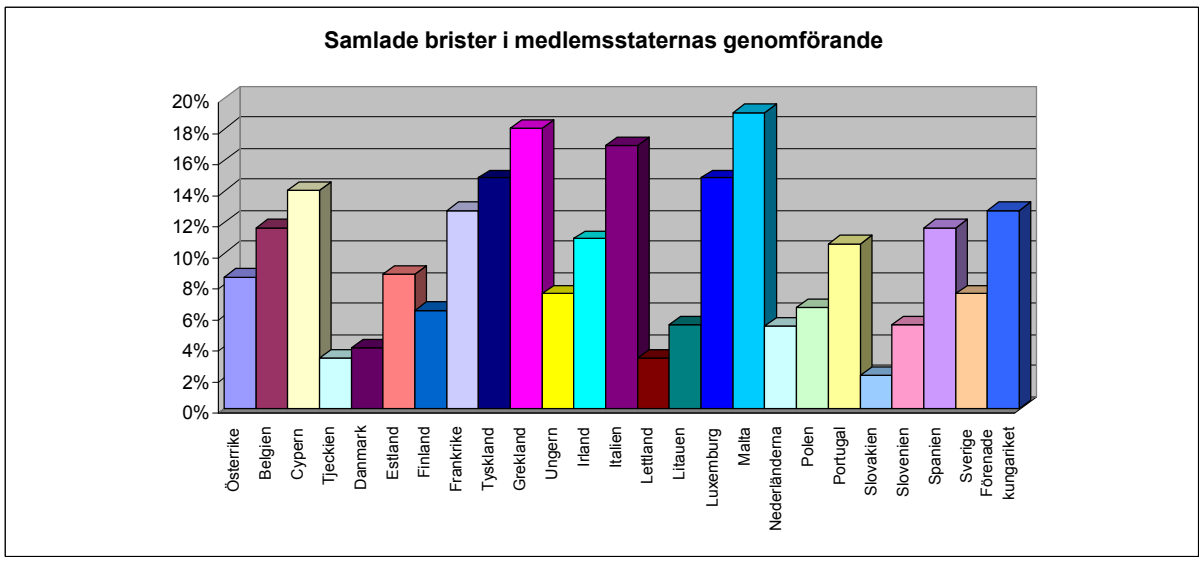
112. Tillämpningen av två förordningar – en om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur och en om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område – kommer att utvärderas under 2007. Avseende ”Bryssel IIa-förordningen” (om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar) har samtliga medlemsstater lämnat information om domstolar och rättsmedel.

2.3. Uppföljning per medlemsstat

113. Nedanstående samlade uppgifter, som avser alla instrument tillsammans, kan härledas från de två indikatorerna i tabellen i bilaga 2. De första två tabellerna nedan återger medlemsstaternas bristande anmälan av nationella genomförandeåtgärder respektive bristande efterlevnad eller felaktig tillämpning. Den tredje tabellen innehåller samlade uppgifter om de två kategorierna.


Ingen underrättelse till kommissionen om nationella åtgärder
40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
Österrike
Belgien
Cypern
Tjeckien
Danmark
Estland
Finland
Frankrike
Tyskland
Grekland
Ungern
Irland
Italien
Lettland
Litauen
Luxemburg
Malta
Nederländerna
Polen
Portugal
Slovakien
Slovenien
Spanien
Sverige
Förenade kungariket


Bristande efterlevnad/felaktig tillämpning
14%
12%
10%
8%
6%
4%
2%
0%
Österrike
Belgien
Cypern
Tjeckien
Danmark
Estland
Finland
Frankrike
Tyskland
Grekland
Ungern
Irland
Italien
Lettland
Litauen
Luxemburg
Malta
Nederländerna
Polen
Portugal
Slovakien
Slovenien
Spanien
Sverige
Förenade kungariket


Samlade brister i medlemsstaternas genomförande
20%
18%
16%
14%
12%
10%
8%
6%
4%
2%
0%
Österrike
Belgien
Cypern
Tjeckien
Danmark
Estland
Finland
Frankrike
Tyskland
Grekland
Ungern
Irland
Italien
Lettland
Litauen
Luxemburg
Malta
Nederländerna
Polen
Portugal
Slovakien
Slovenien
Spanien
Sverige
Förenade kungariket

3. SLUTSATSER

114. Denna andra uppföljning av Haagprogrammet visar på en **stor skillnad mellan resultaten på EU-nivå och genomförandet på nationell nivå**. Institutionernas arbete med att anta rättsakter om frågor som omfattas av avdelning IV i EG-fördraget har generellt gett positiva resultat, medan det nationella genomförandet måste förbättras.

115. Även om stora framsteg har gjorts på EU-nivå, var det **samlade genomförandet av Haagprogrammet sämre än 2005**. Detta beror främst på de **dåliga resultaten** på områden som hör till tredje pelaren, t.ex. förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, polis- och tullsamarbete, krishantering inom EU och straffrättsligt samarbete.

116. Vissa viktiga framsteg har dock gjorts. Jämfört med 2005 var **resultaten 2006 bättre** på de områden (främst inom första pelaren) som rör respekt för och skydd av de grundläggande rättigheterna, narkotikapolitik, asyl och migration, viserings- och gränspolitik och civilrättsligt samarbete.

117. När det gäller nationella genomförandeåtgärder avseende **rättsliga instrument enligt avdelning IV i EG-fördraget** har vissa av länderna i EU-15 gjort relativa framsteg i förhållande till vad som kunde konstateras i förra årets rapport. Länderna i EU-10 har generellt också gjort framsteg när det gäller att iaktta skyldigheten att anmäla genomförandeåtgärder. Å andra sidan är det fortfarande nedslående att så många medlemsstater inte iakttar genomförandefristerna och är försenade med genomförandet, ofta med över ett år och ibland till och med flera år.

118. När det gäller **rättsliga instrument enligt avdelning VI i EU-fördraget** bör medlemsstaterna öka sina ansträngningar att genomföra instrumenten i tid och fullständigt. Vissa medlemsstater har gjort framsteg avseende vissa av de rättsliga instrumenten under året, men stora förseningar har noterats när det gäller anmälan av genomförandeåtgärder för rambeslut, ofta med flera år. Sådana förseningar medför att EU-instrument inte är genomförda på nationell nivå, vilket i sin tur leder till en **”virtuell” lagstiftningsram** på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Dessutom är genomförandet i de medlemsstater som undersökts ofta ofullständigt eller felaktigt.

119. Även om det finns olika skäl för de sämre resultaten under 2006, **bekräftar** de långsamma framstegen i frågor som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget **de farhågor** som kommissionen uttryckte i årsrapporten för 2005.

120. Denna negativa utveckling bekräftar den bedömning som kommissionen gjorde i sitt meddelande av den 28 juni 2006, ”Genomförandet av Haagprogrammet: framtida utveckling”, angående behovet av att **förbättra beslutsfattandet** på områden som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget.

121. Såsom betonades vid Europeiska rådets möte i december 2006 bidrar förfarandena för beslutsfattande på området frihet, säkerhet och rättvisa inte alltid till en effektiv och ändamålsenlig beslutsprocess. Kommissionen bekräftar sin bedömning att det behövs effektivare och ansvarsfulla beslutsförfaranden som är öppna för insyn om ytterligare framsteg skall kunna göras med skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa på de områden som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget.